

La implementación en México de sanciones selectivas de las Naciones Unidas

Implementation of United Nations Selective Sanctions in Mexico

Eduardo Patricio Peña Haller

Consultor jurídico adjunto "A", Consultoría Jurídica
epeña@sre.gob.mx

Juan Manuel Sánchez Contreras

Director de Derecho Internacional I, Consultoría Jurídica
jsanchezc@sre.gob.mx



Resumen:

En este trabajo se analiza cuáles son las posibles rutas legales para implementar las sanciones del CSONU que piden acciones inmediatas que afectan la propiedad o los derechos de un particular, cumpliendo al mismo tiempo con las garantías constitucionales de debido proceso en México. Mediante un análisis de derecho comparado, se propone que México adopte disposiciones reglamentarias generales para atender tres puntos esenciales: a) incorporar las resoluciones del CSONU como obligaciones convencionales en su sistema jurídico nacional; b) la cooperación de dependencias gubernamentales en el cumplimiento de actos mandados por la ONU, y c) establecer el procedimiento legal que se debe seguir para cumplir las resoluciones de la ONU. Se anexa un proyecto de ley que ilustra los puntos anteriores.



Abstract:

In this essay the authors analyzed the possible legal avenues to implement UNSC selective sanctions which call upon immediate actions that affect individuals property and rights while complying with Mexican Constitutional due process rights. Through a comparative law analysis, a proposal it is made for Mexico to adopt general regulations to attend the following essential points: a) the incorporation of UNSC resolutions as conventional obligations in its legal system; b) the cooperation of governmental agencies in the implementation of UN resolutions, and c) the establishment of the legal procedures that should be follow to comply with UNSC resolutions. Proposed legislation it is attached to illustrate the before mentioned essential points.



Palabras clave:

Sanciones selectivas, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, recepción del derecho internacional en México, implementación nacional de sanciones de las Naciones Unidas, proyecto de ley.



Key Words:

Selective Sanctions, United Nations Security Council, reception of international law, National implementation of United Nations Resolutions, legislative proposal.

La implementación en México de sanciones selectivas de las Naciones Unidas

*Eduardo Patricio Peña Haller
y Juan Manuel Sánchez Contreras*

Introducción

Hasta el final de la Guerra Fría las sanciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fueron impuestas, en aras de mantener o restaurar la paz a través de acciones no militares, sobre Estados Miembros que violentaban la paz internacional y amenazaban la seguridad internacional. Estas sanciones fueron impuestas por resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU). También fueron, y son, frecuentemente criticadas, pues lejos de ayudar a restaurar la paz y la seguridad, frecuentemente castigaban a la población en general en vez de corregir la conducta internacional del Estado sancionado, siendo, en consecuencia, poco efectivas.

Diversos miembros de la ONU buscaron una reforma a las sanciones tradicionales, lo que dio lugar a las llamadas *sanciones selectivas*, como una nueva fórmula sancionadora. Desde los años noventa, las sanciones son impuestas también a individuos infractores, siempre que sea posible identificarlos, situación que ha permitido minimizar los impactos negativos en poblaciones inocentes. Sin embargo, el lenguaje de las nuevas resoluciones trajo consigo preocupación de algunos Estados porque éstas tenían el potencial de entrar en conflicto con su derecho interno.

Como todos los Estados Miembros de la ONU, México debe conciliar el cumplimiento de sus obligaciones internacionales con las disposiciones

de la Constitución mexicana. En este trabajo se analiza cuáles son las posibles rutas legales para implementar las sanciones del CSONU que llaman a efectuar acciones inmediatas que afectan la propiedad o los derechos de un particular, cumpliendo al mismo tiempo con las garantías constitucionales de debido proceso en México.

Se propone que México debe adoptar disposiciones reglamentarias generales para atender tres puntos esenciales: a) incorporar propiamente las resoluciones del CSONU como obligaciones convencionales en su sistema jurídico nacional; b) establecer la base para la cooperación de agencias gubernamentales en el cumplimiento de actos mandatados por la ONU, y c) establecer el proceso legal que se debe seguir en su sistema jurídico nacional para cumplir las resoluciones de la ONU.

Mediante la aplicación de un análisis comparativo legal, se establecerá que debido a la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de América en los constituyentes de México, los sistemas jurídicos estadounidense y mexicano todavía comparten algunos elementos determinantes. Así, el United Nations Participation Act (UNPA) podría ser un modelo útil para México en aras de cumplir con sus obligaciones internacionales.

Se utilizó el método empírico propuesto por la profesora Esin Örüçü en su libro *The Enigma of Comparative Law*,¹ para hacer una aproximación sucinta a la naturaleza de las sanciones de la ONU y su evolución. Después, teniendo en cuenta estos elementos, se recomendará que México promulgue una legislación federal para incorporar e implementar apropiadamente resoluciones sancionadoras del CSONU en su sistema jurídico nacional. Con el propósito de fomentar un debate sobre las complejidades del tema, este trabajo se acompaña de un proyecto de ley federal para la instrumentación en México de las sanciones decretadas por el CSONU.

¹ Esin Örüçü, *The Enigma of Comparative Law: Variations on a Theme for the Twenty-First Century*, Leiden, Martinus Nijhof, 2004, pp. 51-58.

Sanciones selectivas de la ONU

Antecedentes históricos de las sanciones de la ONU

Las sanciones son una reminiscencia del derecho internacional de los siglos XVIII y XIX.² Al principio eran medidas no coercitivas de autoayuda, disponibles para el Estado víctima como solución o castigo para el Estado infractor del derecho internacional. Las sanciones sobrevivieron las limitaciones impuestas por la implementación del actual sistema de seguridad colectiva establecido por la ONU, que centralizó el uso de la fuerza en el CSONU.³ No obstante, ello no extinguió el uso individual de los Estados de otros medios disuasivos. Como resultado, hay una distinción en el derecho internacional público entre *sanciones*, aquellas impuestas por una organización multilateral, y *contramedidas*, las que impone un Estado en contra de otro.⁴ En el presente artículo nos limitaremos a las sanciones selectivas impuestas por el CSONU.

Aunque las sanciones no se mencionan dentro de la Carta de las Naciones Unidas, están implícitas en su artículo 39.⁵ Después de la Segunda Guerra Mundial, la paz y la seguridad internacionales eran valores altamente apreciados y la ONU fue creada con el propósito principal de mantenerlas libres de amenazas e incumplimientos.⁶ Para ello, se acordó que el CSONU recomendaría o decidiría qué medidas adoptar para restaurarlas.⁷ En conclusión, dice la doctrina de las facultades implícitas, si el Consejo fue deliberadamente dotado de amplios poderes discrecionales en “la elección

² N. D. White y A. Abass, “Countermeasures and Sanctions”, en Malcolm D. Evans (ed.), *International Law*, 1a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 505-507.

³ *Idem*.

⁴ *Ibid.*, pp. 508-509.

⁵ Véase Vera Gwolland-Debbas, “The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System”, en Michael Byers (ed.), *The Role of the Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 284.

⁶ Carta de las Naciones Unidas, art. 1, párr. 1.

⁷ *Ibid.*, art. 39.

de su respuesta después de una decisión tomada bajo el artículo 39”,⁸ las sanciones pueden ser legalmente impuestas por la ONU sobre aquellos que amenazan o quebrantan estos valores.

Las resoluciones dan a conocer la opinión de las organizaciones internacionales;⁹ son las “manifestación formal de la opinión”¹⁰ y representan el resultado de un proceso deliberativo de decisión. Hay generalmente dos tipos de resoluciones del CSONU: *internas*, que se utilizan como medio de comunicación entre diferentes organismos de la ONU o entre el CSONU y los Estados Miembros, y *externas*, aquellas que se refieren directamente a la conducta adoptada por el CSONU.¹¹ Conforme al artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, el segundo tipo de resoluciones, aquellas que *deciden* un curso de acción, son obligatorias. Las decisiones del CSONU, hechas conforme al artículo 25 de la Carta, son “desde un punto de vista constitucional”¹² el eje del mecanismo de seguridad colectiva.¹³ Las resoluciones punitivas del CSONU que deciden sobre la imposición de sanciones son obligaciones convencionales de los Estados que, al menos en el plano internacional, tienen prevalencia sobre todas las demás obligaciones convencionales.

Los sujetos de las sanciones de la ONU

Preocupados y motivados por el impacto de las sanciones de la ONU en los derechos humanos de la población de los Estados infractores, así como

⁸ V. Gwolland-Debbas, *op. cit.*, p. 237.

⁹ Véase Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in International and Comparative Law, 56), 2007, p. 7.

¹⁰ Jorge Castañeda, “Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas”, en *Obras completas I. Naciones Unidas*, México, SRE/El Colegio de México, 1995, p. 271.

¹¹ *Ibid.*, p. 290.

¹² En derecho internacional público, *constitucional* se refiere a situaciones acordes con la Carta de las Naciones Unidas y no a la constitución de algún país, a no ser que específicamente se refiera lo contrario.

¹³ Marc Perrin de Brichambaut, “The Role of the United Nations Security Council”, en M. Byers (ed.), *op. cit.*, p. 269.

otras consideraciones humanitarias, un grupo de países presentó algunas propuestas a fin de hacerlas más efectivas. Suiza organizó un seminario de expertos en 1998 y, como resultado, la reforma de las sanciones de la ONU se desarrolló mediante un proceso de maduración de 1998 a 2000, seguido de encuentros en Alemania en 2001 y Suecia en 2003.¹⁴ En un periodo de entre 55 y 60 años, las sanciones evolucionaron de tener como sujeto de las mismas a entidades gubernamentales y posteriormente a individuos.

Análisis comparativo Estados Unidos-México sobre la incorporación y la implementación de resoluciones punitivas del CSONU

Consideraciones generales

La cultura legal de Estados Unidos y la de México pertenecen a distintas familias jurídicas. Sin embargo, las diferencias entre las tradiciones y teorías legales sobre la relación entre el derecho nacional e internacional de Estados Unidos y México no representaron un obstáculo para que la Constitución estadounidense inspirara el federalismo como una forma de gobierno en la primera Constitución de México en 1824,¹⁵ así como la forma de Estado y la organización del Poder Judicial en las constituciones federales de México en 1857 y 1917,¹⁶ e incluso la teoría de la supremacía constitucional.¹⁷

¹⁴ Véase, por ejemplo, un resumen de la reforma del sistema de sanciones de la ONU en The Watson Institute for International Studies-Universidad Brown, “Targeted Sanctions Toolkit”, en www.watsoninstitute.org/tjs/CD/sanc.html (fecha de consulta: 27 de febrero de 2017).

¹⁵ Josefina Zoraida Vázquez, “Los primeros tropiezos”, en *Historia general de México. Versión 2000*, México, El Colegio de México, 2000, p. 533.

¹⁶ Miguel González Compeán y Peter Bauer, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y Arena, 2002, pp. 43-96.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press (Textos Jurídicos Universitarios), 1999, pp. 14-20.

Implementación nacional

Tanto los Estados Unidos de América como México formulan para la implementación de las resoluciones del CSONU documentos del poder ejecutivo, aunque en México el tipo de comunicación no siempre fue el mismo y, por ende, la naturaleza jurídica de los mismos fue diferente. Por ejemplo, en el caso de la Resolución 661 (1990),¹⁸ en Estados Unidos, el presidente George H. Bush expidió la orden ejecutiva 12 724 (Bloqueo de la propiedad del gobierno de Iraq y prohibición de hacer negocios con Iraq) con motivo de la invasión de Iraq a Kuwait, en la que se autoriza a los secretarios del Tesoro y de Estado a tomar todas las medidas necesarias, incluida la promulgación de reglamentación, para hacer cumplir esa orden ejecutiva. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) —dentro del Poder Ejecutivo— promulgó una *circular*¹⁹ que solamente tuvo el efecto de informar que el CSONU había adoptado la Resolución 661 (1990).²⁰ No estableció reglamentación alguna ni autorizó a ninguna autoridad a llevar algún tipo de actividad encaminada al cumplimiento de la misma. Sólo reprodujo el texto de la resolución tal cual fue emitida por el CSONU.

Al comienzo de la Segunda Guerra del Golfo, con motivo de la invasión de Iraq para, supuestamente, destruir armas de destrucción masiva, el CSONU modificó el régimen de sanciones para ese país mediante la Resolución 1483 (2003),²¹ en Estados Unidos, el presidente George W. Bush pro-

¹⁸ La Resolución 661 (1990) estableció el primer régimen de sanciones contra Iraq después de que este invadiera Kuwait. El régimen de sanciones contra Iraq se modificó después de la segunda guerra de Iraq mediante la Resolución 1483 (2003).

¹⁹ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Circulares”, en *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vols. 139-144, Tercera Parte, p. 195.

²⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Circular por la que se da a conocer la Resolución 661 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada el 6 de agosto de 1990”, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, tomo CDXLIII, núm. 16, 22 de agosto de 1990, p. 2.

²¹ La Resolución 1483 (2003) establece el régimen contemporáneo de sanciones de la ONU en Iraq, a la vez que establece un nuevo orden político y económico en el que se llamó a todos los Estados Miembros de la Organización a adoptar ciertas medidas, incluyendo la confiscación de bienes y activos de entidades gubernamentales iraquíes, de Sadam

mulgó la orden ejecutiva 13 315 (Bloqueo de propiedad sobre el antiguo régimen iraquí, sus altos mandos y sus familiares, así como la operación de ciertas acciones);²² después fue reformada por otras órdenes del ejecutivo y finalmente sustituida por la orden ejecutiva 13 350 (Terminación de la emergencia declarada en la orden ejecutiva 12 722 en relación con Iraq y la modificación de la orden ejecutiva 13 290, orden ejecutiva 13 303 y la orden ejecutiva 13 315).²³ En México, la SRE publicó un acuerdo para implementar de manera interna la Resolución 1483 (2003) del CSONU²⁴ sobre determinados países, entidades y personas, prohibiendo, entre otras cosas, la importación y exportación de algunas mercancías; no estableció mecanismos para su cumplimiento y tampoco autorizó a ninguna autoridad para ejecutar las disposiciones de este acuerdo.

La facultad del poder ejecutivo en Estados Unidos para conducir la política exterior y ejecutar las leyes,²⁵ incluyendo el derecho internacional, ha sido potencializada ampliamente con respecto al tema en comento mediante otros dos instrumentos jurídicos: el International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)²⁶ y el UNPA.²⁷ El IEEPA autoriza al presidente

Husein y de otros antiguos oficiales gubernamentales iraquíes, para proceder a su liquidación y posterior transferencia de recursos financieros al Fondo de Reconstrucción de Iraq. Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1483 (2003), S/RES/1483 (2003), 22 de mayo de 2003.

²² “Executive Order 13315 of August 28, 2003. Blocking Property of the Former Iraqi Regime, Its Senior Officials and Their Family Members, and Taking Certain Other Actions”, *Federal Register*, vol. 68, núm. 170, 3 de septiembre de 2003, pp. 52315-52322.

²³ “Executive Order 13350 of July 29, 2004. Termination of Emergency Declared in Executive Order 12722 With Respect to Iraq and Modification of Executive Order 13290, Executive Order 13303, and Executive Order 13315”, *Federal Register*, vol. 69, núm. 146, 30 de julio de 2004, pp. 46055-46067.

²⁴ SRE/Secretaría de Economía, “Acuerdo mediante el cual se prohíbe la exportación o la importación de diversas mercancías a los países, entidades y personas que se indican”, *DOF*, tomo DCCX, núm. 21, 29 de noviembre de 2012, edición matutina, segunda sección, pp. 63-106.

²⁵ Constitución de los Estados Unidos de América, art. II, sección 3.

²⁶ Código de los Estados Unidos de América, título 50, sección 1701 y ss.

²⁷ *Ibid.*, título 22, sección 287 (c).

a investigar, regular y prohibir cualquier transacción financiera o económica de la persona que se considere involucrada en hostilidades o ataques en contra de Estados Unidos, o respecto de cualquier interés o propiedad, sujetos a la jurisdicción estadounidense.²⁸ *“Bajo esta ley, los Estados Unidos pueden confiscar este interés o propiedad, y usarlo de cualquier manera en beneficio de los Estados Unidos”.*²⁹ La complementariedad, ciertamente, del lenguaje de la Resolución 1483 y el IEEPA es entendido de mejor manera si se toma en consideración que Estados Unidos fue el Estado que propuso la Resolución 1483.

El Congreso estadounidense adoptó el UNPA poco después de incorporarse a la ONU. La Sección 5 del UNPA llama al presidente de Estados Unidos a aplicar medidas que no involucren el uso de la fuerza *decididas* por el CSONU conforme al artículo 41 de la Carta, que es precisamente el punto clave para activar las facultades bajo el UNPA. Entonces, incluso si el CSONU adopta una *recomendación* para aplicar alguna medida no militar, o decide, conforme al artículo 42, recurrir al uso de la fuerza, el UNPA no será activado.

En contraste al articulado tan extenso sobre la manera en que Estados Unidos interactúa con la ONU, en México no existe instrumento jurídico que regule su relación con la Organización ni la incorporación e implementación de las resoluciones de la ONU, incluidas las sanciones del CSONU. Sin embargo, ha sido práctica habitual del gobierno de México promulgar las resoluciones del CSONU, o a veces únicamente la porción del texto referente al régimen punitivo, en el *Diario Oficial de la Federación*.³⁰

Ejecución nacional

El presidente de Estados Unidos autoriza al secretario del Tesoro a tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo los objetivos de las órdenes ejecutivas; entre ellas, la promulgación de leyes y regulaciones, y

²⁸ *Ibid.*, título 50, sección 1701.

²⁹ *Ibid.*, título 50, sección 1702 (a) (1). Las cursivas son de los autores.

³⁰ Véase, por ejemplo, SRE, “Circular...”.

utilizar todas las facultades otorgadas al presidente mediante el IEEPA. La Oficina para el Control de Bienes Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés), en ejercicio de los poderes otorgados por el presidente en el caso de Iraq, ha promulgado regulaciones y directrices interpretativas en relación con los particulares “bloqueados”, la propiedad cultural, el comercio, las exportaciones y la realización de transacciones financieras con Iraq,³¹ así como los términos, las condiciones y las excepciones aplicables a estas actividades.³² La OFAC también ejecuta sanciones mediante la persecución de individuos sospechosos de haber transgredido las regulaciones.

En México, al igual que en Estados Unidos, el Poder Ejecutivo se concentra en un individuo a quien se le otorga autoridad exclusiva para dirigir la administración pública federal (APF).³³ La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la organización de la APF compuesta, entre muchas otras dependencias, por la Oficina de la Presidencia y diversas secretarías de Estado y departamentos administrativos.³⁴ No obstante, después del análisis de los reglamentos correspondientes de las dependencias federales, es posible afirmar que no existe una entidad dentro de la APF de México a la cual se le otorguen poderes y facultades parecidas a la OFAC en Estados Unidos. Esto no quiere decir que no exista un mar-

³¹ “Executive Order 13 350...” y “Presidential Authorities”, 50 U. S. C. 1702 (a) (1). Sobre el resumen de la reforma del sistema de sanciones, véase M. Perrin de Brichambaut, *op. cit.*

³² Véase General Licenses Iraqi: General License, 31 C. F. R. 575.533; Certain New Transactions; Iraqi General License (No. 6), 31 C. F. R. 575.534; Transfers of certain blocked Claims by U. S. Financial Institutions; Iraqi General License (No. 1 / 13315), issued under Executive Order 13315, y “Presidential authorities”, 50 U. S. C. 1702 (a) (1) y ss. Véase también Office of Foreign Assets Control-Department of the Treasury (OFAC), “Iraqi Sanctions Regulations; Authorization of Certain New Transactions”, *Federal Register*, vol. 68, núm. 124, 27 de junio de 2003, pp. 38188-38190; *id.*, “Authorization of Certain Humanitarian Activities by Nongovernmental Organizations in Iraq and Iran”, *Federal Register*, vol. 68, núm. 48, Washington, 12 de marzo de 2003, p. 11741-11745; *id.*, “Removal of Certain Provisions of the Iraqi Sanctions Regulations Interpretive Guidance”, *Federal Register*, vol. 68, núm. 208, 28 de octubre de 2003, p. 61362-61363, e *id.*, “Authorization for U. S. Financial Institutions to Transfer Certain Claims Against the Government of Iraq”, *Federal Register*, vol. 68, núm. 226, 24 de noviembre de 2003, pp. 65844-65845.

³³ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 80, 89 y 90.

³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 1.

co legal y facultades para ejecutar las sanciones selectivas del CSONU; en realidad, el problema gira en torno a la ausencia de coordinación entre dependencias gubernamentales.

Recursos legales

En Estados Unidos, el individuo afectado puede controvertir la imputación directamente ante la OFAC o en una audiencia ante un juez administrativo. Sin embargo, casos llevados ante el poder judicial estadounidense para controvertir la constitucionalidad del embargo de propiedades en ausencia del debido proceso o indemnización justa no han prosperado. En México, en contraste, si una persona es vulnerada por una entidad gubernamental mediante la implementación de la Resolución 1843, ese individuo puede también controvertir las imputaciones en un juzgado federal en materia administrativa. Este procedimiento no está contemplado dentro de las circulares o acuerdos que informan acerca de las resoluciones o establecen prohibiciones de importación o exportación de mercancías, sino del proceso constitucional de *amparo*, que está disponible para todo residente en el territorio mexicano que ha sido, o será, afectado en su libertad, propiedad u otras garantías constitucionales.³⁵

El alcance jurídico de las circulares es muy limitado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que las circulares no son ley, sino una forma de comunicación entre autoridades gubernamentales superiores que establecen directrices o instrucciones a autoridades gubernamentales menores y, consecuentemente, estos documentos no son vinculantes, a menos que fuesen publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.³⁶ Las circulares solamente pueden ser combatidas cuando contienen todos los elementos para identificar una violación constitucio-

³⁵ Véase Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1.

³⁶ Segunda Sala de la SCJN, "Circulares", Apéndice de 1995, tomo III, Parte SCJN, séptima época, p. 27.

nal de las garantías fundamentales al debido proceso;³⁷ luego, si alguien es individualmente afectado durante la ejecución de la circular en la que una resolución fue publicada, esa persona puede controvertir la legalidad de la circular en sí misma y de todos los actos administrativos basados en ese documento. Cuando el Ejecutivo decidió publicar acuerdos para la implementación de las resoluciones del CSONU, abrió la oportunidad de impugnar vía la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de 4 de agosto de 1994, reformada el 9 de abril de 2012.

Por último, de la descripción de los procedimientos es posible advertir una distribución desigual de facultades en entidades federales para la administración y ejecución de sanciones de la ONU. Sin embargo, en Estados Unidos, las entidades gubernamentales parecen tener más autonomía que sus contrapartes mexicanas.

Incorporación e implementación de resoluciones de la ONU en Estados Unidos y México

El proceso de incorporación de las obligaciones internacionales le pertenece a los Estados, y cada uno lo hace siguiendo sus propias regulaciones constitucionales.³⁸ En el caso que nos ocupa, tanto en Estados Unidos como en México, la Constitución es la disposición jurídica superior. Los dos Estados han establecido en sus constituciones cómo se conforman sus sistemas jurídicos y la prevalencia que tiene cada tipo de regla jurídica (Constitución de los Estados Unidos de América, art. VI, párr. 2; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 133). Esta norma es conocida en ambos países como la “Cláusula de la supremacía”, y ambas normas constitucionales establecen que el derecho internacional es parte de su sistema jurídico nacional. Mientras que en el artículo 2, párrafo 2, de la Constitución estadounidense, junto con la Enmienda X, se

³⁷ Pleno de la SCJN, “Circulares. No son leyes”, Apéndice de 1995, tomo III, Parte SCJN, quinta época, p. 27.

³⁸ Paul Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, 2a. ed., Londres, Kegan Paul, 1995, p. 21.

establecen las bases para la ley federal de la Doctrina de Prevalencia; en México, la Cláusula de Supremacía se enfoca en la jerarquía normativa y en la distribución de las jurisdicciones estatal y federal.³⁹ Un análisis concienzudo del lenguaje del artículo 133 de la Constitución mexicana, aparejado a leyes reglamentarias de la Constitución,⁴⁰ evidencia que en México no existe posibilidad de conflictos entre las leyes federales y las estatales dado que tienen diferente ámbito de aplicación jurisdiccional. En México, la revisión judicial de las leyes federales es un monopolio de los tribunales federales; así, no existe concurrencia entre leyes federales y estatales, pues los juzgados estatales no tienen competencia para juzgar leyes federales ni llevar a cabo una revisión judicial respecto de éstas.⁴¹ Entonces, y a diferencia de Estados Unidos, en México no hay necesidad de que la Doctrina de Prevalencia diferencie entre leyes federales y estatales.

En lo que concierne a los problemas suscitados entre una ley federal y un tratado, se desarrolló una regla de *lex posteriori* para resolverlos. Por otra parte, en México, la regla que debió aplicarse en esos casos no era tan clara. Hasta hace poco tiempo, la interpretación jurisprudencial del artículo 133 constitucional había sido que la Constitución yacía encima de la pirámide jerárquica del sistema jurídico mexicano, seguido de los tratados internacionales. Sin embargo, en 2014, la SCJN adoptó un modelo de bloque constitucional que integra las garantías de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dando prevalencia a la interpretación *pro homine*, es decir, aquella que beneficie más a las personas.⁴² En Estados Unidos las cortes han reconocido desde

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ A las que se refieren los artículos 16 (sobre el debido proceso), 40 (forma republicana de gobierno), 41 (competencias de los poderes estatales y federales) y 103 (jurisdicción de los tribunales federales).

⁴¹ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 104.

⁴² Véase, por ejemplo, Pleno de la SCJN, “Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 5, tomo I, pp. 202-203.

hace tiempo que el derecho internacional también es ley,⁴³ y los tratados internacionales se caracterizan como ley federal.⁴⁴ Ya en 1829, el presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, el juez Marshall, desarrolló una doctrina por la cual identifica qué tipo de tratados internacionales debían ser caracterizados como ley federal,⁴⁵ y diferencia dos tipos de tratados: *autoejecutivos* y *no autoejecutivos*. Los tratados autoejecutivos deben ser entendidos como ley federal porque no necesitan “ayuda” para surtir efectos jurídicos sobre individuos sujetos a la soberanía de Estados Unidos. En México, inversamente, la interpretación judicial acerca de la implementación del derecho internacional en el ámbito nacional es reciente. Hace menos de nueve años, por ejemplo, un tribunal unitario de circuito, cuando resolvía sobre el análisis constitucional de los tratados internacionales, decidió que existe un estándar de dos elementos para que los tratados se conviertan en la Ley Suprema de la Unión: el primero, el tratado tiene que ser suscrito por el presidente y aprobado por el Senado, y el segundo, el tratado debe estar en concordancia con la Constitución.⁴⁶ El tribunal describió dos formas de incorporación del derecho internacional en el sistema jurídico nacional mexicano: a) el proceso ordinario, en el que existe una adaptación del tratado internacional mediante la promulgación de legislación nacional, y b) el proceso especial, mediante el cual las normas del derecho internacional no son “reformuladas”, sino ejecutadas.⁴⁷ Aunque el tribunal mexicano no menciona nada acerca de cuándo y cómo estos procesos específicos se dan, implica que los trata-

⁴³ Véase *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 U. S. 692, 729-30 (2004). La Corte Suprema de Estados Unidos sostuvo que “For two centuries we have affirmed that the domestic law of the United States recognizes the law of nations”.

⁴⁴ Véase *Asakura v. Seattle*, 265 U. S. 332 (1924).

⁴⁵ Véase *Foster v. Neilson*, 27 U. S. (2 Pet.) 253, 314 (1829).

⁴⁶ Véase Tribunales Colegiados de Circuito, “Tratados internacionales. Incorporados al derecho nacional. Su análisis de inconstitucionalidad comprende el de la norma interna”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, julio de 2007, p. 2725.

⁴⁷ *Idem*.

dos pueden necesitar ser “adaptados” cuando no pueden ser ejecutados directamente ni automáticamente aplicados, si no son reglas de derecho consuetudinario internacional.

La doctrina, la práctica y la interpretación judicial de la cláusula de supremacía en Estados Unidos y México han tomado diferentes caminos. Ello es reflejo de la naturaleza misma de la concepción que ambos países tienen, entre otras cosas a nivel interno, sobre el derecho internacional: Estados Unidos es un Estado que favorece el dualismo jurídico, pero, en contraste, la interpretación judicial demuestra que México está en el proceso de adoptar una forma de monismo legal sustantiva.

Propuesta para México para implementar resoluciones punitivas de la ONU

Implementación

Las circulares que se han publicado hasta ahora en México no son la manera ideal de implementar las resoluciones punitivas de la ONU. Bajo el artículo 25 de la Carta, las resoluciones del CSONU son vinculantes para los Estados Miembros de la ONU y se convierten en obligaciones convencionales para ellos. El lenguaje de la Carta llama a los Estados Miembros a mantener la paz y la seguridad internacionales, y prescribe una serie de alternativas para resolver conflictos antes de autorizar el uso de la fuerza, como último recurso.⁴⁸

Estados Unidos ha implementado su obligación internacional promulgando el UNPA, y cada vez que un régimen de sanciones necesita ser ejecutado, el presidente publica una orden ejecutiva específica para cada régimen particular. Se cree que un proceso legislativo similar al estadounidense podría ser muy útil en México para implementar y ejecutar resoluciones punitivas de la ONU, a fin de garantizar certeza jurídica sobre algunas cuestiones relacionadas con la coordinación entre dependencias

⁴⁸ Véase Carta de las Naciones Unidas, cap. VII.

gubernamentales, explicitar los procesos que deben seguir los individuos privados de sus bienes o derechos, así como también clarificar los derechos al debido proceso, brindando así legitimidad y transparencia a su ejecución, tal como lo requiere el artículo 16 de la Constitución mexicana.

Ejecución

El artículo 14 de la Constitución mexicana establece que ninguna persona puede ser privada de su propiedad sin que medie procedimiento ante un tribunal, en el cual las formalidades esenciales del proceso sean observadas. También establece el artículo 22 de la Constitución que la confiscación de bienes es una pena inusitada y trascendente prohibida, pero el decomiso de la propiedad es posible si no se acredita la legal posesión de los bienes.

Es indubitable que la Constitución mexicana no permite la congelación y transferencia inmediatas de bienes a la que llama, por ejemplo, la Resolución 1483. Una vez que la actividad ilegal ha sido probada, el decomiso de la propiedad constituye una manera de asegurar que los bienes sean devueltos a sus legítimos propietarios. Así, una ley en la cual el gobierno mexicano haga referencia al proceso y los tribunales en los que las partes afectadas deben comparecer es una necesidad a nivel nacional.

Ley para la implementación de resoluciones del CSONU en México

Como se ha señalado en páginas anteriores, para diseñar una ley mexicana que permita una adecuada instrumentación de las resoluciones dictadas por el CSONU en México es importante tener presente, para empezar, varios presupuestos que dieron origen a la estructura que en la actualidad tiene el sistema de seguridad internacional creado en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. Como se ha mencionado, el sistema fue estructurado para enfrentar amenazas generadas por Estados que quisieran transgredir el orden internacional como sucedió con la Alemania nazi y el Japón imperial y que, consecuentemente, amenazarán la preservación de

la paz y seguridad internacionales en el futuro. Por ello se dotó al CSONU de un poder “omnímodo” para atender cualquier amenaza y se le facultó para imponer cualquier tipo de medidas con el objeto de ejercer presión sobre el Estado transgresor a fin de que cumpliera con los objetivos fijados por el citado CSONU.⁴⁹ Para ello, el CSONU se valió del ejercicio de funciones de tipo cuasi legislativo, al amparo del capítulo VII de la Carta, para adoptar, entre otras, resoluciones por las que requiere a los Estados que impongan prohibiciones a las importaciones o exportaciones de determinados productos a Estados implicados en actividades terroristas, o cuando crea los diversos comités de sanciones para supervisar la aplicación de diversos tipos de sanciones. Sin embargo, como ya se puntualizó, este marco conceptual no sólo afectó a los Estados sancionados, sino también, desde que se comenzó a aplicar, tuvo consecuencias sobre muchas personas que han visto afectados sus derechos y libertades. Especialmente en los últimos años, cientos de individuos han sido sancionados al ser considerados terroristas, financistas o colaboradores de organizaciones que promueven el terror, lo que ha implicado que se les aseguren sus bienes financieros y no financieros, y que incluso las sanciones restrinjan su capacidad de movimiento, sin que se hubiera respetado, en la mayoría de los casos, su derecho al debido proceso.⁵⁰ Paradójicamente es importante hacer notar que al imponer sanciones, el CSONU puede escuchar, de conformidad con el artículo 37 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, a los Estados sancionados, pero no tiene previsto un mecanismo para oír a los individuos afectados.⁵¹ Esto obedece al hecho de que el

⁴⁹ *Ibid.*, arts. 39, 41 y 42.

⁵⁰ Peter Fromuth, “The European Court of Justice Kadi Decision and the Future of the UN Counterterrorism Sanctions”, en *ASIL Insight*, vol. 13, núm. 20, 30 de octubre de 2009, disponible en <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Terrorism%20ASIL%20Insight091030.pdf> (fecha de consulta: 13 de febrero de 2017).

⁵¹ “Todo Estado Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del Consejo de Seguridad podrá ser invitado, como consecuencia de una decisión del Consejo de Seguridad, a participar, sin voto, en la discusión de toda cuestión sometida al Consejo de Seguridad, cuando el Consejo de Seguridad considere que los intereses de ese Estado Miembro están afectados de manera especial o cuando un Estado Miembro lleve a la

CSONU sólo puede aplicar sanciones por medio de los Estados Miembros que actúan como intermediarios entre el citado órgano y los individuos o entidades sancionados.

Es importante destacar que, de manera paradójica, la promoción y el respeto a los derechos humanos es uno de los principales objetivos de la ONU conforme lo establece el artículo 1, párrafo 3, de la Carta y, por lo tanto, el CSONU está obligado a cumplir con los principios que establece la misma en su artículo 24, párrafo 2. Por ello es importante puntualizar que el CSONU en la Resolución 1456 (2003) ha recordado a los Estados Miembros de la ONU que en la lucha contra el terrorismo es importante que: “Los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para combatir el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario”.⁵² Esta preocupación de la comunidad internacional se vio complementada con la petición formulada por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la Organización en la Resolución 60/1 (2005), de la Asamblea General, en la que exhortaron al CSONU, con el apoyo del secretario general, a que “asegure que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios”.⁵³

De acuerdo con este mandato, la Oficina de Asuntos Legales de la ONU encomendó al doctor Bardo Fassbender, del Instituto de Derecho Internacional y Europeo de la Universidad Humboldt de Berlín, un estudio para determinar si el CSONU tiene la responsabilidad de otorgar procedimientos

atención del Consejo de Seguridad un asunto, con arreglo al párrafo 1 del artículo 35 de la Carta”. Consejo de Seguridad de la ONU, Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, art. 37.

⁵² Consejo de seguridad de la ONU, Resolución 1456 (2003), S/RES/1456 (2003), 20 de enero de 2003, núm. 6.

⁵³ Asamblea General de la ONU, Resolución 60/1. Documento final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párr. 109.

justos y transparentes a los individuos y entidades que son sancionados, de conformidad con el capítulo VII de Carta de las Naciones Unidas.⁵⁴ En la conclusión se señala que la imposición de sanciones por parte del CSONU lo obliga, con fundamento en lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, los tratados multilaterales de derechos humanos, el derecho y la costumbre internacionales, a garantizar a los individuos y las entidades los siguientes derechos que comprende el debido proceso, cuando los individuos o las entidades ven afectados sus derechos y libertades:

- a) el derecho de toda persona o entidad contra la que se han dictado medidas a ser informada sobre estas medidas por el Consejo de Seguridad, tan pronto como sea posible, sin frustrar su propósito;
- b) el derecho de esa persona o entidad a ser escuchada por el Consejo o un órgano subsidiario dentro de un término razonable;
- c) el derecho de esta persona o entidad a ser asesorada y representada en sus tratos con el Consejo;
- d) el derecho de esta persona o entidad a contar con un recurso efectivo contra la medida que le fue impuesta que se desahogue ante institución u órgano imparcial previamente establecido.⁵⁵

Esta conclusión coincide con lo que se considera actualmente el estándar mínimo que debe considerar el debido proceso legal, a la luz de lo que establece el derecho internacional y que contempla primeramente el derecho de toda persona a ser escuchada ante cualquier medida gubernamental o administrativa que le pueda afectar o que haya sido adoptada en su contra y, en segundo lugar, el derecho del individuo a gozar de un recurso efectivo ante un tribunal u órgano imparcial en el que se puedan

⁵⁴ Bardo Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process. The Responsibility of the UN Security Council to Ensure that Fair and Clear Procedures are Made Available to Individuals and Entities Targeted with Sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, Berlín, Institute of International and European Law-Humboldt University Berlin, 2006, disponible en http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf (fecha de consulta: 22 de octubre de 2016).

⁵⁵ *Ibid.*, p. 8.

ventilar las violaciones a sus derechos por parte de un órgano estatal o sus representantes.

En este contexto es importante hacer notar que en el caso del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas las sanciones que se instrumentan directamente contra las personas les pueden vulnerar sus derechos y libertades, por lo cual es necesario que los países responsables de instrumentarlas a nombre del CSONU, ya que en principio no son autoaplicativas, deban contar con normas que regulen su debida ejecución. También es importante recordar que los Estados Miembros no gozan de facultades para modificar o cuestionar las resoluciones dictadas por el CSONU que deben ejecutarse, de conformidad con el contenido de las mismas.⁵⁶

De lo anterior se deduce que al igual que lo han afirmado diversos tribunales internacionales, el CSONU no cuenta en la actualidad, a pesar de la creación de los llamados *puntos focales*⁵⁷ o la figura del *ombudsman*,⁵⁸ con un mecanismo que permita que los individuos puedan hacer uso de su derecho al debido proceso legal, cuando estimen que se han vulnerado injustamente sus derechos o libertades fundamentales. Por ello, el tribunal europeo ha puntualizado que el CSONU “no ha estimado oportuno crear un tribunal internacional independiente encargado de juzgar, en hecho y en derecho, los recursos interpuestos contra las decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones”.⁵⁹

⁵⁶ Luis I. Gordillo Pérez, “Hacia una progresiva constitucionalización del poder sancionador del Consejo de Seguridad de la ONU”, en *Estudios Constitucionales*, vol. 10, núm. 1, 2012, pp.201-244.

⁵⁷ Órganos Subsidiarios-Consejo de Seguridad de la ONU, “Punto focal para la supresión de nombres de las listas de sanciones”, en <https://www.un.org/sc/suborg/es/sanctions/delisting> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016).

⁵⁸ Oficina del Ombudsman del Comité 1267 del Consejo de Seguridad, “La Oficina del ombudsman del Comité de Sanciones contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida”, en <https://www.un.org/sc/suborg/es/ombudsperson> (fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016).

⁵⁹ Véase Asunto T-315/01. European Court Reports 2005 II-03649. Yassin Abdullah Kadi contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 21 de septiembre de 2005, núm. 285, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001TJ0315&qid=1486769141226&from=EN> (fecha de consulta: 10 de febrero de 2017).

Ante este panorama se considera fundamental, como ya se ha señalado, que la ley mexicana respectiva establezca mecanismos que permitan coadyuvar a evitar que la aplicación de sanciones dictadas por el CSONU dé lugar a la violación de los derechos humanos de las personas en territorio nacional, en contravención a lo dispuesto por el orden constitucional mexicano que otorga a todas las personas residentes en el país el más amplio marco de derechos humanos que se contemplan a nivel internacional y los mecanismos para hacerlos efectivos en casos de violaciones a los mismos conforme lo establece el artículo 1 de la Constitución mexicana.

Para hacer más explícito el contenido de la ley que se pretende diseñar, se anexa al final de este ensayo un Proyecto de ley federal para la instrumentación en México de las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Debe puntualizarse que este proyecto es producto de los trabajos que han realizado la Consultoría Jurídica de la SRE y los autores de este ensayo para tratar de acometer la tarea de diseñar una ley mexicana para la instrumentación de sanciones del CSONU en México.

El Comité de Sanciones 1718 y la embarcación *Mu Du Bong*

En este contexto se estima importante recordar el caso que tuvo que enfrentar México en 2014, relativo a la embarcación *Mu Du Bong*, activo de la empresa Ocean Maritime Management Company Limited (OMM), de la República Popular Democrática de Corea, comúnmente llamada Corea del Norte, el cual estaba sujeto a las medidas implementadas por el Comité de Sanciones 1718 del CSONU, que incluía el aseguramiento de esta embarcación localizada en el puerto de Tuxpan, Veracruz, en virtud de las violaciones cometidas por este país asiático en relación con el desarrollo de armas nucleares en contravención a lo dispuesto por el Tratado de No Proliferación Nuclear.⁶⁰

⁶⁰ Véase Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 1718 (2006), S/RES/1718 (2006), 14 de octubre de 2006, núm. 8, inciso d, y Resolución 2094 (2013), S/RES/2094 (2013), 7 de marzo de 2013, núms. 8 y 11.

Antes de proceder a su aseguramiento, la SRE convocó a varias reuniones interinstitucionales a lo largo del periodo 2014-2015, que tuvieron por objeto analizar la aplicación de la sanción solicitada por el CSONU. En la primera reunión se llegó a la conclusión de que era necesario contar con mayor información por parte del CSONU, ya que no quedaba clara la vinculación que existía entre la empresa sancionada OMM y la empresa Mudubong Shipping Company Limited, a la cual pertenecía la embarcación, amén de que la misma Embajada de Corea del Norte en México señalaba que no existía ninguna vinculación de la embarcación con la empresa OMM. En consecuencia, por medio de la Misión Permanente de México ante la ONU se solicitó al Comité 1718 las aclaraciones correspondientes a las dudas expresadas por las distintas autoridades mexicanas. Es importante destacar que para poder responder con certeza a los planteamientos formulados por México, el Grupo de Expertos establecido por la Resolución 1874 (2009) del Consejo de Seguridad viajó a la Ciudad de México y al puerto de Tuxpan, Veracruz, del 16 al 19 de septiembre de 2014, para inspeccionar el buque y revisar sus bitácoras; concluyeron, cuatro meses después de su visita, mediante comunicación S/AC.49/2015/PE/OC.2 del 19 de enero de 2015, dirigida a la Misión Permanente de México ante la ONU, “que el *Mu Du Bong* es propiedad y/o controlado por OMM o por Mudubong Shipping, una entidad que actúa en representación de OMM o bajo su dirección con el objeto de evadir sanciones”.

Ante esta contundente respuesta del Grupo de Expertos, que estaba acompañada de la documentación probatoria respectiva, las autoridades mexicanas pudieron proceder con mayor certeza, aunque con algunos problemas de coordinación interinstitucional, al aseguramiento del barco, que finalmente pasó a ser propiedad del Estado mexicano cuando la embarcación fue desatendida por su propietaria, la compañía Mudubong Shipping Company Limited y, en consecuencia, la Capitanía de Puerto de Tuxpan procedió a decretar su abandono a favor del Estado, de conformidad con lo establecido por la Ley de Navegación y Comercio Marítimos,

el 1 de abril de 2016.⁶¹ Es también pertinente señalar que Corea del Norte no recurrió al CSONU para cuestionar la sanción impuesta ni intentó ejercer alguna acción legal en México.

La Comisión Interinstitucional para coordinar la instrumentación de sanciones del CSONU a nivel nacional

Esta experiencia que enfrentó el gobierno mexicano es sin duda de gran valía porque permite comprobar cómo una adecuada aplicación de sanciones por parte del Estado obligado a ello requiere, como ya se había sugerido, de la existencia de mecanismos de coordinación adecuados para cumplir con el debido proceso y evitar violaciones a los derechos de personas y entidades afectadas. Se requiere por tanto que la ley respectiva prevea la creación de un esquema interinstitucional, coordinado por la SRE, como la entidad que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo el vínculo del país con el exterior, que tenga como tareas principales analizar jurídica y administrativamente los pasos que se deben emplear y qué instituciones serán las responsables de instrumentar las sanciones en el territorio nacional. En este sentido, correspondería a dicha comisión establecer lineamientos y acciones concretas para instrumentar las sanciones en estrecha coordinación con los comités de sanciones que al respecto haya establecido el CSONU; promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para la aplicación de sanciones; notificar al CSONU sobre cualquier suceso o actividad de individuos o entidades nacionales o extranjeras que se considere que puedan afectar la paz y seguridades internacionales; publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, con la periodicidad que corresponda, la lista de sanciones que se deban instrumentar en el país, y asistir a aquellos

⁶¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “Declaratoria de abandono de la embarcación denominada *Mu Du Bong* a favor del Estado”, en *DOF*, tomo DCCLI, núm. 11, 14 de abril de 2016, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433054&fecha=14/04/2016 (fecha de consulta: 22 de octubre de 2016).

ciudadanos o entidades que se vean afectados y que deseen solicitar la supresión de sus nombres en las listas de sanciones, entre otras actividades (véase Anexo, Proyecto de ley..., arts.19 y 33).

En el caso del aseguramiento del *Mu Du Bong* es importante puntualizar que intervinieron las siguientes dependencias: SRE, Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Economía, Secretaría de Marina, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Procuraduría General de la República (PGR), la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. La actuación de cada una de estas instituciones se dio de manera diferenciada, pero permitió que finalmente se decretara el abandono del barco a favor del Estado mexicano. La situación era especialmente delicada si se toma en cuenta que el aseguramiento del *Mu Du Bong* implicó actuar sin que se tuviera la experiencia necesaria al respecto ni una ley específica que permitiera instrumentar el aseguramiento de un bien no financiero, amén de enfrentar un férrea oposición del gobierno de Corea del Norte y de sus diplomáticos en México y en las Naciones Unidas.

No obsta mencionar que el proceso para aplicar la sanción decretada por el CSONU se prolongó casi dos años, ya que muchas de las entidades nacionales mencionadas declinaron involucrarse plenamente ante la falta de la citada ley que las obligara a actuar. Incluso, ello dio lugar a que la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal ordenara erróneamente que la PGR asegurara la embarcación, aun cuando la misma Procuraduría argüía correctamente que no había un delito que perseguir y que por ello carecía de facultades legales para acometer esta tarea.

Un análisis de derecho comparado permite comprobar que entre la mayoría de los países, ya sea que cuenten o no con leyes particulares para regular la aplicación de sanciones del CSONU, corresponde a los distintos ministerios nacionales instrumentar estas sanciones, de conformidad con la legislación que regula las facultades que tienen asignadas. Únicamente en Estados Unidos, Rusia, Noruega y Bélgica corresponde a los jefes de Estado aplicar, por medio de decretos especiales, las sanciones dictadas por el CSONU. En este sentido se considera indispensable que en México se adopte un sistema que, al igual que en la mayoría de los países del mundo,

permita que las distintas dependencias nacionales apliquen los procedimientos que contemplan las leyes que los rigen, ya que ello permite que la aplicación sea más expedita y profesional, amén de que los procedimientos de ejecución pueden ser impugnados por los afectados por medio de los recursos administrativos que estas leyes establecen o mediante el juicio de amparo, cumpliendo así con el debido proceso legal contemplado por la Constitución mexicana. No se debe olvidar que las sanciones dictadas por el CSONU son variables y se requiere de una gran flexibilidad para poder aplicarlas. Así como la Resolución 1483 sobre Iraq ordenaba la confiscación de activos y su transferencia a un fondo, el CSONU determinó en relación con Corea del Norte, que los Estados Miembros:

Deberán incautar y liquidar (ya sea mediante su destrucción, inutilización, almacenamiento o transferencia a un Estado distinto del Estado de origen o de destino para su liquidación) los artículos cuyo suministro, venta, transferencia o exportación esté prohibida en virtud de las resoluciones 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016) o de la presente resolución y que se descubran en las inspecciones, de manera que no sea incompatible con las obligaciones que les incumben en virtud de las resoluciones aplicables del Consejo de Seguridad, incluida la resolución 1540 (2004), ni con las obligaciones de las Partes en el TNP, la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, de 29 de abril de 1997, y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción, de 10 de abril de 1972.⁶²

Esta determinación del CSONU se aparta de la práctica seguida hasta ahora por este órgano en la que únicamente se solicitaba a los Estados Miembros

⁶² Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2321 (2016), S/RES/2321(2016), 16 de noviembre de 2016, núm. 40.

congelar los bienes o transferirlos a fondos especiales mientras estaban vigentes estas sanciones, pero sin que se preceptuara su “incautación o liquidación”. En este sentido también se considera indispensable que la ley mexicana incorpore al Poder Judicial federal como miembro del órgano de coordinación interinstitucional que se establezca para la determinación de cómo deben aplicarse estas sanciones a fin de poder contar con la opinión judicial, especialmente por lo que se refiere a cuestiones relacionadas con el debido proceso y los derechos humanos y garantías que contempla la legislación nacional. Por ello es necesario que se incorpore a un representante del Consejo de la Judicatura Federal, órgano que administra el funcionamiento de los tribunales federales (véase Anexo, Proyecto de ley..., art. 10) al citado órgano interinstitucional que se cree.

Una somera revisión de la legislación mexicana permite comprobar que la misma cuenta con los elementos necesarios para permitir que las distintas dependencias nacionales actúen como autoridades ejecutoras de sanciones dictadas por el CSONU. En este contexto, a continuación se listan las distintas dependencias y las facultades con que cuentan para poder aplicar sanciones decretadas por el CSONU:

- La Secretaría de Economía tiene facultades para decretar embargos comerciales o prohibir la importación o exportación de bienes, de conformidad con la Ley de Comercio Exterior.
- El Instituto Nacional de Migración de la Segob tiene facultades para adoptar las medidas necesarias para impedir el tránsito de las personas, de conformidad con la Ley de Migración.
- La SRE tiene facultades para impedir la expedición de pasaportes y documentos de viaje, de conformidad con el Reglamento de Pasaportes y de Documentos de Identificación.
- La SCT tiene facultades para denegar a toda aeronave el permiso para despegar desde el territorio mexicano, aterrizar en él o sobrevolarlo; prohibir a todo buque la entrada o la salida de puertos nacionales; inspeccionar cargamentos en buques, aeronaves y autotransporte carretero, de conformidad con las Leyes de Aeropuertos, Puertos y Comercio y Navegación Marítimos.

- La Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP tiene facultades para el aseguramiento de activos financieros y recursos económicos que se encuentren en territorio nacional y que sean propiedad o estén bajo el control, directo o indirecto, de personas y entidades designadas por el Comité o de personas o entidades que actúen en su nombre o siguiendo sus instrucciones, de conformidad con la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.
- La PGR tiene facultades para el enjuiciamiento por el delito de financiamiento al terrorismo, de conformidad con el Código Penal Federal, artículo 139 quáter, referido al delito de financiamiento al terrorismo.
- El Poder Judicial de la Federación, por medio de los juzgados de distritos, tiene facultades para asegurar o decomisar activos financieros o no financieros y recursos económicos. Estos activos incluyen bienes tangibles, intangibles, muebles, inmuebles, efectivos o potenciales, que podrían utilizarse para obtener fondos, bienes o servicios. Para instrumentar estas medidas puede hacer uso de las providencias precautorias necesarias para garantizar el aseguramiento de activos financieros o no financieros, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La aplicación de sanciones del CSONU a nivel nacional y el debido proceso

Hasta 2006 los particulares sancionados por el CSONU no contaban con ningún mecanismo para poder ser excluidos de las listas de sanciones, aun cuando el hecho de estarlo fuera erróneo por existir una confusión con respecto a individuos que ostentaran el mismo nombre o que las causales que originaron la sanción no se ajustaran a la realidad que se pretendía sancionar. Este tipo de circunstancias generaron una serie de críticas que impulsaron al secretario general de la ONU a establecer un punto focal para recibir peticiones de personas o empresas afectadas como queda reflejado en la Resolución 1730 (2006) del CSONU. Sin em-

bargo, este procedimiento no le permite al afectado participar personalmente o por medio de un asesor legal en los procesos de revisión que lleva a cabo el comité de sanciones respectivo, por lo cual el procedimiento es un acto de carácter diplomático que carece de transparencia y en el cual los afectados tienen una participación limitada que se constriñe a presentar un escrito ante el citado Punto Focal exponiendo sus argumentos y la evidencia que justifique por qué deben ser eliminados de las listas. También es importante señalar que en 2009 el CSONU adoptó la Resolución 1904 (2009), en la que se estableció la figura del *ombudsman* en relación con el Comité de Sanciones de Al-Qaida, que también tiene por objeto realizar una función de mediador dentro del procedimiento de deslistado que tiene lugar entre los afectados y el Comité pero que, al igual que en el caso del Punto Focal, no cumple con los requisitos necesarios del debido proceso legal.

En este contexto es importante puntualizar que el Proyecto de ley que proponemos se esmera en tratar de solventar esta problemática al otorgarle a la Comisión Interinstitucional un papel muy relevante para apoyar los esfuerzos de las personas o empresas que se vean afectadas para poder obtener, del comité de sanciones respectivo, la información y la documentación que motivó que los afectados fueran incluidos en las listas de sanciones. El mecanismo que se ha diseñado tiene como antecedente la experiencia que se obtuvo en el caso del *Mu Du Bong*, en el que la Misión Permanente de México ante la ONU logró obtener del Comité 1718 toda la información necesaria para tener la certeza de que no se estaban violentado los derechos que la ley mexicana otorgaba a la compañía sancionada (véase Anexo, Proyecto de ley..., arts. 29-33).

También debe reiterarse, finalmente, como se explicitó en párrafos anteriores, que los procedimientos de ejecución de sanciones en territorio nacional pueden ser impugnados por los afectados por medio de los recursos administrativos que las distintas leyes establecen o mediante el juicio de amparo, cumpliendo así con el debido proceso legal contemplado por la Constitución mexicana (véase Anexo, Proyecto de ley..., arts. 19 y 33).

Conclusión

Como se ha establecido a lo largo de este ensayo, en virtud del capítulo VII de la Carta, el CSONU puede adoptar medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Esas medidas van desde sanciones económicas o de otra índole que no suponen el uso de la fuerza armada hasta la intervención militar internacional.

El empleo de sanciones obligatorias tiene por objeto ejercer presión sobre un Estado o entidad para que cumplan con los objetivos fijados por el CSONU sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza. Las sanciones ofrecen, pues, al Consejo de Seguridad un importante instrumento para hacer cumplir sus decisiones. Sin embargo, el sistema carece actualmente de los mecanismos necesarios para cumplir con los requisitos del debido proceso, lo que puede dar lugar a violaciones de derechos humanos. En este sentido, compete a los Estados que tienen a su cargo la instrumentación de sanciones en su territorio, diseñar leyes que permitan salvaguardar los derechos de sus ciudadanos, sin que ello implique que se trastoquen los mecanismos destinados a preservar la paz y seguridad internacionales. Por ello, en el Proyecto de ley anexo, se ha tratado de tomar en cuenta esta disyuntiva, conjugándola con algunos dispositivos que pretenden resolver este complejo dilema.

Anexo

Proyecto de ley federal para la instrumentación en México de las sanciones decretadas por el CSONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y observancia general en toda la República. Tiene por objeto establecer la normatividad aplicable para la adecuada instrumentación de las resoluciones vinculantes que no implican el uso de la fuerza que adopte el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24, 25, 40, 41 y 50 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que tienen por objeto coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Artículo 2. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. **Carta de las Naciones Unidas:** Tratado multilateral suscrito por México el 26 de junio de 1945, aprobado por el Senado de la República el 5 de octubre de 1945, el cual entró en vigor el 7 de noviembre de 1945, una vez depositado el instrumento de ratificación correspondiente.
- II. **Consejo de Seguridad:** Es uno de los seis órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas, cuya responsabilidad primordial es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, de conformidad con los artículos 7 y 24 de la Carta de las Naciones Unidas.
- III. **Resoluciones vinculantes del Consejo:** Modo de expresión formal de la voluntad del Consejo, con carácter vinculante para los miembros de la Organización, emitidas conforme al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.
- IV. **Sanciones del Consejo:** Medidas previstas en los artículos 40 y 41 de la Carta que no impliquen el uso de la fuerza, cuyos objetivos son ejercer presión sobre un Estado, entidad o individuos para que cumpla con los propósitos fijados por el citado Consejo, cuya gama puede incluir sanciones económicas y comerciales amplias o medidas más selectivas, como embargos de armas, aseguramiento de bienes, prohibiciones de viajar, restricciones financieras o diplomáticas, o una combinación de las mismas.
- V. **Fondos y activos financieros:** El efectivo, cheques, títulos de crédito, giros, órdenes de pago, instrumentos emitidos al portador, instrumentos de pago con base en internet, como las monedas virtuales, y otros instrumentos de pago, los depósitos realizados en entidades financieras u otros, así como cualesquiera otros instrumentos de financiación de las exportaciones, y los seguros y reaseguros.
- VI. **Recursos económicos:** Los activos tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, reales o potenciales, que puedan utilizarse para obtener fondos, bienes, servicios o cualquier otro tipo de recurso.
- VII. **Comités de Sanciones:** Órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, cuya tarea es gestionar y vigilar la aplicación de las sanciones decretadas por el Consejo.
- VIII. **Lista consolidada de sanciones del Consejo:** Relación contenida en la base de datos de las Naciones Unidas que incluye a todas las personas y entidades sujetas a sanciones impuestas por el Consejo, cuyo objeto es facilitar la aplicación de las medidas dictadas. La versión actualizada de la citada lista se puede consultar en la página: http://www.un.org/spanish/sc/committees/list_compnd.shtml.
- IX. **Comisión Interinstitucional:** Comisión encargada de coordinar la instrumentación de las resoluciones del Consejo dirigidas al gobierno de México para su instrumentación.
- X. **Autoridad Ejecutora:** Cualquier dependencia de la Administración Pública Federal o del Poder Judicial Federal que en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo con el derecho nacional e internacional instrumentarán las sanciones decretadas por el Consejo.
- XI. **Ombudsman de las Naciones Unidas:** Funcionario independiente e imparcial que gestiona ante los respectivos comités de sanciones las solicitudes que le formulen directamente personas, empresas o entidades que deseen ser eliminadas de las listas de sanciones decretadas por el Consejo.

- XII. **Punto Focal:** Órgano subsidiario del Consejo que tiene como función gestionar ante los comités de sanciones correspondientes, las solicitudes de supresión de la lista de sanciones, que le formulen los Estados en representación de sus nacionales o por los particulares que se vean afectados.

Artículo 3. El Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en colaboración con los tribunales federales en sus respectivos ámbitos de competencia y en su carácter de autoridades ejecutoras, serán los facultados para conocer de los procedimientos para lograr la instrumentación expedita de las sanciones decretadas por el Consejo a la luz de lo dispuesto por la legislación nacional y los tratados internacionales suscritos por México.

Artículo 4. La aplicación de las citadas sanciones tendrá por objeto impedir a las personas, empresas y entidades sancionadas por el Consejo, ya sean nacionales o extranjeros, localizados en territorio nacional o en el exterior, la utilización, alteración, movimiento, transferencia o acceso a fondos, dividendos o intereses, activos financieros o no financieros de todo tipo, y recursos económicos que estén a su disposición.

Artículo 5. Una vez que se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación* las listas de sanciones dictadas por el Consejo, cualquier persona u entidad que posea o administre activos financieros o no financieros, o recursos económicos que hayan sido objeto de las citadas sanciones tiene la obligación de informar de manera inmediata de dicha circunstancia a la Comisión Interinstitucional. Asimismo, cualquiera que tenga conocimiento de que una persona o entidad tiene el control de activos financieros o no financieros, o recursos económicos que figuran en la lista de sanciones tendrá la obligación inmediata de hacerlo del conocimiento de la Comisión Interinstitucional mediante una declaración en la que identifique a los propietarios, poseedores o administradores de dichos activos financieros o no financieros, el tipo de activos de que se trata y su cuantía.

Artículo 6. La instrumentación de dichas sanciones tendrá que tomar en cuenta los criterios desarrollados al respecto por el propio Consejo y sus respectivos Comités.

Artículo 7. La validez y el contenido de las resoluciones de sanciones dictadas por el Consejo sólo podrán ser modificadas a través de los mecanismos que al efecto haya establecido el mismo.

Capítulo II. De la Coordinación de las instituciones gubernamentales para la instrumentación de sanciones

Artículo 8. La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Delegación de México ante la Organización de las Naciones Unidas, será el enlace entre el Consejo y las autoridades ejecutoras. Cuando así corresponda y de conformidad con la Carta, dicha Secretaría realizará las gestiones pertinentes ante el Consejo a fin de clarificar el sentido de las sanciones decretadas y solicitar, en su caso, apoyo económico o de otro tipo que permita dar cumplimiento adecuado a las medidas preventivas o coercitivas que dicho Consejo haya dictado.

Artículo 9. Se crea, con carácter permanente, la Comisión Interinstitucional para la Instrumentación de las sanciones decretadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuyo objetivo consistirá en coordinar las acciones necesarias para instrumentar las resoluciones que no impliquen el uso de la fuerza.

Artículo 10. La Comisión será presidida por el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien designará a un Secretario Ejecutivo. En casos de ausencia del Secretario de Relaciones Exteriores, las sesiones de la Comisión serán presididas por el Consultor Jurídico

de la propia Secretaría. La Comisión se integrará de manera permanente por las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobernación
- II. Secretaría de Relaciones Exteriores
- III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- IV. Secretaría de Economía
- V. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- VI. Secretaría de la Defensa Nacional
- VII. Secretaría de Cultura
- VIII. Consejo de la Judicatura Federal
- IX. Procuraduría General de la República
- X. Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- XI. Comisionado del Instituto Nacional de Migración
- XII. Unidad de Inteligencia Financiera

Las dependencias integrantes de la Comisión estarán representadas por su titular, quien podrá designar un suplente con nivel de Director General de Asuntos Jurídicos o equivalente.

Artículo 11. La Comisión podrá invitar a cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal estatal o municipal a participar de manera permanente o temporal, con voz y voto, en sus trabajos, cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia.

En los casos que así lo requiera la naturaleza de los asuntos a tratar, la Comisión podrá invitar a participar en las sesiones, con voz pero sin voto, a los organismos constitucionales autónomos, así como a representantes de organizaciones de la sociedad civil, del sector industrial, comercial, bancario, financiero o personas de reconocido prestigio en la materia.

Artículo 12. Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Emitir su Reglamento Interno a partir de la propuesta que al efecto presente el titular de la Comisión;
- II. Establecer lineamientos y acciones concretas para instrumentar dichas sanciones en estrecha coordinación con los comités de sanciones que al respecto haya establecido el citado Consejo;
- III. Promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para la aplicación de sanciones;
- IV. Notificar al Consejo sobre cualquier suceso o actividad de individuos o entidades nacionales o extranjeras que se considere que puedan afectar la paz y seguridad internacionales;
- V. Publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, con la periodicidad que corresponda, la lista de sanciones que se deban instrumentar en el país. Dicho listado también estará accesible en el portal de internet de las dependencias que forman parte del Comisión Interinstitucional. Dicha publicación deberá contener la información necesaria para que las personas o entidades que se vean afectadas puedan solici-

- tar, si así lo consideran oportuno, al Punto Focal o a la Oficina del Ombudsman de las Naciones Unidas la supresión de sus nombres en las listas de sanciones;
- VI. Publicar en el *Diario Oficial de la Federación* aquellas resoluciones del Consejo que se dejen sin efecto las sanciones previamente dictadas o cuando se supriman los nombres de personas y entidades en las citadas listas de sanciones;
 - VII. Contar con una base de datos que estará a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde queden registradas las sanciones contenidas en las resoluciones del Consejo que deban aplicarse en el país, la forma en que se deben instrumentar, la duración y supresión de las mismas. Dicha base de datos podrá ser consultada por los miembros de la Comisión Interinstitucional;
 - VIII. Informar a los Poderes Judicial y Legislativo de la Federación sobre la recepción e instrumentación o supresión de las sanciones decretadas por el Consejo, y
 - IX. Recibir peticiones de personas o entidades que soliciten ser excluidas de las listas de sanciones dictas por el Consejo.

Artículo 13. La Comisión sesionará a convocatoria de su titular, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento Interno de dicho organismo.

Capítulo III. De la instrumentación de las sanciones

Artículo 14. Cuando el Consejo notifique a la Secretaría de Relaciones Exteriores la resolución que ordene la imposición de sanciones, se presumirá con base en la misma, salvo prueba en contrario, que las entidades o personas sujetas a las citadas sanciones, se ubican en los supuestos comprendidos en la resolución y, por lo tanto, que la medida o acto ordenado es ejecutable en su persona, bienes o derechos, en el territorio nacional.

Artículo 15. Corresponderá al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias competentes, instrumentar dichas sanciones de conformidad con la legislación nacional e internacional aplicable o, en su defecto, solicitar por conducto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a un Juzgado de Distrito, adoptar todas las providencias o medidas cautelares necesarias para asegurar cualquier tipo de activos financieros o no financieros o derechos contemplados por las resoluciones del Consejo.

Artículo 16. De acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, la autoridad ejecutora ordenará, en el término de tres días hábiles, el aseguramiento de los activos financieros o no financieros, o recursos económicos o derechos objeto de las resoluciones del Consejo. Asimismo, cuando proceda, ordenará su entrega al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para su custodia y administración, en la inteligencia de que los propietarios de los bienes o titulares de los derechos asegurados serán responsables de sufragar los costos de administración de los mismos, mientras están vigentes las sanciones dictadas por el Consejo.

Artículo 17. La autoridad ejecutora podrá dictar las siguientes medidas o actos:

- I. Asegurar, de manera precautoria, la celebración de operaciones relativas a los activos financieros y no financieros, incluyendo bienes muebles e inmuebles, de conformidad con la normatividad aplicable;
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías nacionales o extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior;

- III. Impedir el ingreso de extranjeros al territorio nacional o su tránsito por el mismo, de conformidad con lo dispuesto en la legislación migratoria y demás normas aplicables;
- IV. Restringir, de manera precautoria, la enajenación, venta, suministro o transferencia, directa o indirectamente, de armas, materiales conexos y demás mercancías contempladas en la resolución del Consejo de Seguridad, mediante buques, aeronaves o cualquier vehículo terrestre;
- V. Sancionar el asesoramiento técnico, de asistencia o adiestramiento relacionados con actividades militares, a los individuos y entidades designados por el Consejo de Seguridad, de conformidad con la normatividad aplicable;
- VI. Prohibir el despegue, aterrizaje o sobrevuelo de aeronaves, de conformidad con la normatividad aplicable, en cualquiera de los siguientes casos:
 - a. Desde el territorio nacional a un Estado designado por el Consejo de Seguridad.
 - b. Desde el país designado por el Consejo de Seguridad hacia el territorio nacional, o
 - c. A cualquier aeronave de la que se tenga la sospecha de que transporta armas o personas terroristas, y
- VII. Otras medidas que se estimen necesarias para la adecuada instrumentación de las sanciones decretadas por el Consejo.

Artículo 18. La autoridad ejecutora, cuando resulte procedente, ordenará la entrega de los bienes al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, o a otra entidad pública o privada para su custodia y administración mientras estén vigentes las sanciones decretadas por el Consejo. De igual modo, deberá instrumentar las medidas necesarias para evitar el deterioro innecesario de aquéllos.

Artículo 19. Contra la resolución que ordene o niegue el otorgamiento de las medidas de aseguramiento o cautelares correspondientes, procederán los recursos previstos en las leyes aplicables.

Artículo 20. Cuando una persona o entidad sancionada tenga la propiedad o el control de activos financieros o no financieros, o recursos económicos sobre los cuales personas que no figuran en la lista de sanciones también tengan un interés divisible sobre los mismos, por tener la calidad de copropietarios o empleados, el aseguramiento se aplicará a la parte del activo que esté bajo propiedad o control de la persona o entidad sancionada.

En dichos supuestos, la autoridad competente deberá cerciorarse de que la persona o entidad sancionada no pueda ejercer control directo o indirectamente en el activo o recurso económico.

Artículo 21. Los copropietarios o coposeedores de los activos o recursos económicos que resulten objeto de aseguramiento y los cuales no permitan cómoda división, deberán acudir ante la autoridad jurisdiccional competente a fin de que se les otorgue la administración provisional de los mismos. Dichos administradores estarán obligados a rendir cuentas ante la citada autoridad.

Artículo 22. En caso de que el Consejo de Seguridad levante las sanciones decretadas, los activos financieros o no financieros o recursos económicos asegurados serán devueltos a sus propietarios o titulares de conformidad con el procedimiento legal que corresponda.

Capítulo IV. De la inclusión de lista consolidada de sanciones del Consejo

Artículo 23. Cualquiera de los integrantes de la Comisión podrá presentar una iniciativa de propuesta de inclusión a la lista de sanciones, misma que deberá presentarse por escrito e incluir toda la información que sea necesaria para fundamentar dicha petición conforme a lo previsto por la normatividad que al respecto ha dictado en sus resoluciones el Consejo.

Artículo 24. Las propuestas de inclusión a las listas de sanciones deberán incluir lo siguiente:

- I. Una relación detallada de hechos que demuestre que se cumplen los supuestos de inclusión;
- II. Los hechos o circunstancias que conecten a las personas, grupos, empresas o entidades, cuyo nombramiento se proponga, con otras previamente incluidas en las listas de sanciones;
- III. Información relevante en relación con los actos, actividades, domicilio, nacionalidad, residencia, datos de identificación y localización de las personas de que se trate, y
- IV. Los medios probatorios que acrediten la relación de hechos, y en su caso, las sentencias que se hubieren dictado respecto a la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas o entidades que se pretende que sean incluidas en las citadas listas.

Artículo 25. La Comisión mantendrá un diálogo constante con el Consejo, a fin de coadyuvar en la formación de un expediente que sustente la propuesta de inclusión de las listas de sanciones.

Artículo 26. Una vez integrado el expediente, se convocará a una sesión de la Comisión, a efecto de verificar si el expediente cumple con los supuestos de inclusión.

Artículo 27. En caso de que la propuesta de inclusión sea calificada como improcedente por la mayoría de los miembros con derecho a voto de la Comisión, se tendrá el asunto por concluido, sin perjuicio de que los integrantes de ésta puedan enmendar o modificar la propuesta.

Artículo 28. En caso de aprobarse la propuesta por la totalidad de los miembros de la Comisión, la Secretaría de Relaciones Exteriores, por conducto de la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas, presentará la solicitud de inclusión al Comité de Sanciones respectivo.

Capítulo V. De la exclusión de lista consolidada de sanciones del Consejo

Artículo 29. La Comisión Interinstitucional, el ombudsman o el Punto Focal serán las entidades competentes para recibir solicitudes de personas, empresas o entidades que deseen que su nombre se suprima de la lista relativa a las sanciones decretadas por el Consejo.

Artículo 30. En el caso del ombudsman o el Punto Focal dichas entidades presentarán, al Comité correspondiente, las observaciones y recomendación pertinentes respecto de aquellas personas, grupos, empresas o entidades que les hayan aportado la documentación e información pertinente que fundamente la supresión de los nombres de la lista relativa a las sanciones del Consejo, conforme lo establecen las resoluciones del Consejo que norman el desempeño de ambas entidades.

Artículo 31. En caso de las peticiones escritas que reciba la Comisión, su titular procederá a convocar a los representantes del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General

de la República ante la citada Comisión, para analizar en forma tripartita la petición para la supresión de los nombres de la lista relativa a las sanciones del Consejo correspondiente y proporcionar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles, un sumario de la información con que se cuente, con respecto a los motivos que sustentan la sanción o sanciones dictadas por el Consejo. Una vez que el peticionario reciba dicha información contará con 10 días hábiles para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga. En caso de inconformidad con el sustento fáctico y jurídico de dicho informe, el afectado podrá solicitar por escrito a la Comisión que solicite al Consejo de Seguridad o al Comité de Sanciones respectivo por conducto de la Delegación de México ante la ONU, información con respecto a los alegatos de inconformidad y evidencias documentales que ha acompañado a su petición.

Artículo 32. Una vez que la Comisión reciba la respuesta del Consejo de Seguridad, o al Comité de Sanciones respectivo, procederá hacerlo por escrito del conocimiento del peticionario.

Artículo 33. El juicio de Amparo será procedente en el caso de las personas, empresas o entidades que no hubieran podido obtener la información necesaria por parte de la Comisión para poder solicitar por su conducto al Consejo o Comité de sanciones correspondiente su petición para que su nombre se suprima de la lista relativa a las sanciones decretadas por el Consejo.

En caso de que se otorgue el Amparo al quejoso, el tribunal deberá ordenar a la Comisión proceda a solicitar al Consejo o Comité de sanciones respectivo la información requerida.

Capítulo VI. De las sanciones aplicables

Artículo 34. Aquellos particulares o entidades que violen las medidas decretadas por las autoridades nacionales competentes para la implementación de las resoluciones del Consejo se harán acreedores a las multas establecidas en las leyes que resulten aplicables. Dicha sanción tendrá el carácter de un crédito fiscal.

En caso de reincidencia, se aplicará una multa por el doble de las cantidades que corresponda, de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

Artículo 35. Para la imposición de las multas previstas en esta Ley, así como la interposición del recurso administrativo procedente, se observará lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Capítulo VII. Disposiciones generales

Artículo 36. En la interpretación de los tratados internacionales y de las reglas y resoluciones internacionales referidas a esta Ley, las autoridades competentes deberán fundar sus resoluciones y actos administrativos tomando en consideración el carácter uniforme del derecho internacional. Para la interpretación de cualquier fuente de derecho internacional, tanto las autoridades judiciales y administrativas, como las partes interesadas podrán solicitar la opinión jurídica de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 37. En lo no previsto por la presente ley resultarán aplicables supletoriamente las disposiciones de la legislación nacional y el derecho internacional.

Transitorio

Artículo Único. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.