

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016
QUEJOSA Y RECURRENTE: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

V I S T O S, para resolver los autos del amparo en revisión 1214/2016, interpuesto por ***** (quejosa), por conducto de su autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo *****, en contra de la sentencia de ocho de marzo de dos mil dieciséis, dictada por la Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, dentro del juicio de amparo indirecto *****.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes.

1.1. Oficio de suspensión de operaciones. Mediante oficio *****,¹ de fecha cinco de noviembre de dos mil quince, el **Director de Procesos Legales “B”** adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitó al Vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo siguiente:

¹ Cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** . Fojas 192-195.

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016

-Se identificara a diversas personas, entre ellas, *********, y *********, y **se suspendiera de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con ésta o a través de ella, imposibilitándole tanto la apertura de nuevas cuentas como la cancelación de las vigentes**, así como impedirle la disposición de los recursos que éstas contuvieran incluyendo los casos en que apareciera como titular, cotitular, fideicomitente y/o fideicomisario.

Este oficio, en lo conducente, es del texto siguiente:

“...Instrucciones

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 15 fracción XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y derivado del Acuerdo 77/2015 dictado por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, se da a conocer la lista de personas bloqueadas.

En consecuencia, se deberá hacer del conocimiento al oficial de cumplimiento de la institución, a quien se requiere y solicita:

a) Identificar a clientes o usuarios que se encuentren dentro de dicha lista.

b) Suspender de forma inmediata la realización de cualquier acto, Operación o servicio relacionado con estos.

C) Imposibilitar tanto de abrir nuevas cuentas como la cancelación de las vigentes, así como impedir la disposición de los recursos que estas últimas contengan, incluyendo los casos en que alguna de las personas designadas en la presente lista aparezca como titular, cotitular, fideicomitente, representante legal y/o apoderado; además en los que se identifique como beneficiario y/o fideicomisario, surtirá efectos el bloqueo cuando se actualice el supuesto para ejercer los beneficios, el cual subsistirá hasta en tanto sean ejercidas las facultades que le confieren a la Unidad de Inteligencia Financiera.

d) Remitir reporte de operación inusual dentro de las 24 horas contadas a partir de que conozca dicha información.

e) Una vez efectuada la suspensión inmediata de los actos, operaciones o servicios, la entidad financiera deberá comunicar por escrito al cliente o usuario de que se trate, que fue introducido en la Lista de Personas Bloqueadas y que podrá acudir ante la Unidad de Inteligencia Financiera a hacer valer sus derechos, dentro de un plazo de diez días hábiles, contado a partir de la fecha en que tenga conocimiento de tal circunstancia.

Las sociedades operadoras de fondos de inversión, las distribuidoras de acciones de fondos de inversión, las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias con niveles de operación I a IV y los organismos de integración financiera rural, con

la finalidad de hacer del conocimiento de sus clientes a los que se les hayan suspendido los actos, operaciones o servicios, por escrito y de manera inmediata, que se encuentran dentro de la Lista de Personas Bloqueadas, de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo de la 65ª de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión y el segundo párrafo de la 75ª de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión y el segundo párrafo de la 65ª de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión y el segundo párrafo de la 75ª de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, podrán utilizar para tales efectos el formato siguiente según corresponda:

*‘En términos de lo dispuesto por el artículo –para las sociedades operadoras de fondos de inversión y las sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión-91 de la Ley de Fondos de Inversión; la 64ª fracción I, segundo párrafo de la 65ª y 66ª de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión; -para las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias con niveles de operación I a IV y los organismos de integración financiera rural -124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; la 74ª, fracción I, el segundo párrafo de la 75ª y 76ª de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; los artículos 2, 5, 6, 13 y 14 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; las fracciones X y XXXI, del artículo 15, del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se hace de su conocimiento que (nombre completo del cliente o usuario) con fecha de nacimiento/RFC/CURP o similar, (cuando aplique), fue introducido en fecha ____ de ____ de 201, mediante Acuerdo número ____ del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera contados a partir del día siguiente a que surta efectos la presente notificación, a efecto de que manifieste por escrito lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos ante el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el domicilio ubicado en *****.*

Fecha y hora de la notificación

Nombre completo y Firma de recibido...”.

El oficio en cuestión, fue dirigido al Vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por su importancia, se inserta aquí una imagen del mismo:

Oficio *****

Oficio *****

Oficio *****

Oficio *****

1.2. Acuerdo 77/2015. Incorporación a la lista de personas bloqueadas. Lo anterior, como consecuencia de la emisión del Acuerdo 77/2015, por el que el **Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera** de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ordenó la incorporación a la lista de personas bloqueadas de *****.²

1.3. Intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En atención a ello, mediante oficios *****³ y *****⁴ de fecha cinco de noviembre de ese mismo año, el **Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D”**, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, remitió a ***** , y a ***** , respectivamente, el similar ***** de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, arriba mencionado, a efecto de que atendiera la solicitud contenida en el mismo.

El texto de estos oficios, de contenido similar, es el siguiente:

“...ASUNTO: Se remite oficio girado por LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA.

² En el informe justificado del Director de Procesos Legales “B”, adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se expresó que dicho bloqueo: “se efectuó por considerar que existían elementos suficientes para inferir que a través de las cuentas aperturadas a nombre de la quejosa, estaban siendo utilizadas para operar recursos que tienen una procedencia ilícita dentro del territorio nacional y hacia el extranjero [...]”.

³ Cuaderno del juicio de amparo indirecto ***** . Foja 198.

⁴ *Ibidem*. Foja 213.

*Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 142, segundo y tercer párrafos de la Ley de Instituciones de Crédito, 19 de la Ley de la Comisión Nacional Bancada y de Valores y 44, fracciones I y III, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por conducto de esta Comisión se remite el **Oficio No ******* de fecha **05 de Noviembre de 2015**, suscrito por **LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA**, a efecto de que se sirva atender la solicitud contenida en el mismo, conforme a derecho.*

Asimismo, le agradeceré que la información y documentación que se sirva proporcionar al respecto sea en forma COMPLETA y LEGIBLE, o en su caso, indique las razones por las cuales no es enviada de esa manera.

*En tal virtud se le requiere a esa Institución de Crédito, para que dé cumplimiento inmediato a la orden de que se trata, concediéndose un plazo de **TRES DÍAS HÁBILES**, contado a partir del día hábil siguiente a la notificación del presente, para proporcionar directamente en las oficinas sitas en Av. *********, la respuesta al presente oficio y la información y documentación correspondiente, apercibiéndole que en caso de incumplimiento, se hará acreedora a la imposición de la sanción establecida en el artículo 108 fracción II inciso h) de la citada Ley de Instituciones de Crédito.*

*Finalmente se señala que el presente oficio, así como el requerimiento de la autoridad que se anexa, se encuentran clasificados en términos de lo dispuesto en los artículos 13, fracción V, y 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en los lineamientos Vigésimo Cuarto y Vigésimo Quinto de los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, éste último, en relación con el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, lo anterior, con excepción de los casos de clientes o usuarios que se encuentren comprendidos en la Lista de Personas Bloqueadas, en cuyo supuesto **una vez efectuada la suspensión inmediata de los actos, operaciones o servicios**, deberán proceder conforme a lo instruido por la autoridad en su oficio de referencia, en cuanto a **comunicar al cliente o usuario de que se trate, que fue introducido en dicha Lista** por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera.*

Atentamente...”.

SEGUNDO. Trámite y resolución del juicio de amparo indirecto ***.** Mediante escrito presentado el diez de noviembre

de dos mil quince,⁵ en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, *****, por conducto de su apoderado legal *****, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y acto siguientes:

A) Autoridades responsables:

- Como ordenadoras, el Presidente y Vicepresidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- Como ejecutoras, *****.

B) Acto reclamado:

- La orden de bloqueo y/o aseguramiento de la cuenta bancaria número ***** de la persona moral quejosa, aperturada en *****; así como de la cuenta con número ***** aperturada en *****.

C) Preceptos constitucionales violados:

-Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la parte quejosa narró los antecedentes del caso y planteó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

Destaca la manera en que la parte quejosa, indica que se enteró del bloqueo de sus cuentas, lo cual, narra en su demanda de la siguiente forma:

*“...La persona Moral *****. aperturó en esta Ciudad de México en la Institución *****, la cuenta bancaria número *****, y en *****, la cuenta bancaria con número *****.*

⁵ *Ibidem.* Fojas 2-12.

*Es el caso que el día viernes 6 de noviembre del presente año, no se pudo ingresar al Portal de Internet de las referidas cuentas; motivo por el cual se acudió a las Intituciones Bancarias ***** y ***** en esta Ciudad de México Distrito Federal, con el objeto de conocer la causa por la cual no se podía ingresar; sin embargo en ambas Instituciones sadas y/o aseguradas por órdenes de la Comisión Nacional e informó que las cuentas de la empresa *****, se encontraban bloque Bancaria y de Valores, circunstancia por la cual no sé podía realizar ningún movimiento, ni disponer de los recursos depositados en las cuentas”.⁶*

De hecho, a foja ciento setenta y tres del cuaderno del juicio de amparo número *****, obra documento de misma fecha, dirigido a la empresa quejosa por *****, en el que se informa del bloqueo en cuestión. Dicha constancia, proporcionada por la propia institución financiera al rendir su informe justificado, no cuenta con firma o sello alguno que formalice su emisión, y es del tenor literal siguiente:

“BANCO MULTIVA
México, D.F. a 06 de Noviembre de 2015
At’n. *****

DISTRITO FEDERAL.

ASUNTO: Lista de Personas Bloqueadas

*En términos de lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; la 71a, fracción, segundo párrafo de la 72a y 73a de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; los artículos 2, 5, 6, 13 y 14 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; las fracciones X y XXXI, del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, se hace de su conocimiento que ***** , con ***** , fue introducido en fecha 05 de Noviembre de 2015, mediante Acuerdo número 77/2015 del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en Listas de Personas Bloqueadas, por lo que **cuenta con un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a que surta efectos la presente notificación, a efecto de hacer valer sus derechos y que en su caso, manifieste lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos ante el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en el domicilio ubicado en Avenida Constituyentes número 1001, Colonia Belén de***

⁶ La transcripción respeta el texto original, incluyendo los errores ortográficos incluidos en la fuente.

las Flores, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01100, México, Distrito Federal.
Le informamos que tenemos los siguientes contratos en nuestra Institución, en los que usted aparece registrada, con la misma instrucción por parte de la Autoridad:

Cliente	No. De cuenta	Calidad en la Cuenta	Estatus	Cuenta registrada a nombre de	Domicilio
*****	***** *****	Titular	Activo	SOLUCIONES Y *****	*****

*****” 7

La imagen de esta constancia, es la siguiente:

Conviene referir que, de autos, no se advierte que exista constancia similar presentada con respecto a la notificación, en su caso, realizada a la empresa quejosa, por la institución bancaria ***** , y que la anterior insertada, existe en autos sólo en copia simple, sin que de la misma se advierta firma o constancia de recepción por parte del representante de la persona moral quejosa.

De la demanda de amparo en cuestión, tocó conocer a la **Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México**, misma que por auto de once de noviembre de dos mil quince,⁸ la admitió a trámite, registrándola con el número de expediente *****; dio la intervención que legalmente corresponde al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito; requirió a las autoridades responsables su informe con justificación; fijó fecha y hora para la audiencia constitucional y; tuvo por ofrecidas y admitidas las pruebas documentales de la quejosa.

Mediante proveído de veintitrés de noviembre de dos mil quince,⁹ la jueza del conocimiento señaló que, del contenido del informe

⁷ La transcripción respeta el texto original, incluyendo los errores ortográficos incluidos en la fuente.
⁸ *Ibidem*. Fojas 96-100.
⁹ *Ibidem*. Fojas 114-166.

justificado rendido por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se advertía la probable participación de diversas autoridades a las señaladas en el escrito inicial de demanda; por lo que requirió a la parte quejosa para que, dentro del término de tres días, manifestara si era su deseo señalar como autoridades responsables al Titular de la Dirección General Adjunta de Atención a Autoridades “D” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como al Director de Procesos Legales “B”, adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo precisar los actos que les reclamaba a cada una de ellas.

En atención a lo anterior, mediante escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil quince,¹⁰ la parte quejosa señaló como **autoridades y actos reclamados los siguientes:**

- Del Titular de la Dirección General Adjunta de Atención a Autoridades “D” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la ejecución y cumplimiento del oficio *****.

- Del Director de Procesos Legales “B”, adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la emisión del oficio *****, mediante el cual se solicitó a las instituciones financieras, la suspensión de servicios y operaciones financieras con *****.

En acuerdo de dos de diciembre de dos mil quince, se tuvo como autoridades responsables y actos reclamados a los arriba señalados.

¹⁰ *Ibíd.* Fojas 146-148.

Posteriormente, atendiendo a las constancias remitidas por el Director de Procesos Legales “B”, de la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la parte quejosa, por escrito ingresado el cuatro de enero de dos mil dieciséis,¹¹ en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, **amplió su demanda de amparo**, en la que señaló como **autoridades y actos reclamados a las mismas**, los siguientes:

- Del **Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera**, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el inconstitucional Acuerdo 77/2015, por el que se designan personas para ser incorporadas a la lista de personas bloqueadas.

- Del **Director de Procesos Legales "B"**, de la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ejecución del Acuerdo 77/2015.

- Del **Congreso de la Unión**, la discusión, aprobación y expedición de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de mil novecientos noventa, específicamente su **artículo 115**, el cual fue adicionado mediante decreto publicado el diez de enero de dos mil catorce.

- Del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, la promulgación del decreto mediante el cual se expidió la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la

¹¹ *Ibidem*. Fojas 461-519.

Federación el catorce de julio de mil novecientos noventa; así como del decreto publicado el diez de enero de dos mil catorce, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia financiera, y se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en el cual también se adicionó el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

- Del **Secretario de Gobernación**, el refrendo de los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de mil novecientos noventa, y el diez de enero de dos mil catorce.

- Del **Director del Diario Oficial de la Federación**, la publicación y refrendo de los decretos del catorce de julio de mil novecientos noventa y diez de enero de dos mil catorce.

Dicha ampliación de demanda, se admitió a trámite mediante proveído de seis de enero de dos mil dieciséis.¹² Seguidos los trámites legales, el ocho de marzo de dos mil dieciséis, la jueza del conocimiento dictó sentencia en la que:

Sentido de la Sentencia dictada por la Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo *****.	
Sobreseyó	Se sobreseyó en el juicio de amparo, por cuanto hace a los actos atribuidos al Presidente y Vicepresidente Jurídico, ambos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al <u>no ser ciertos los actos</u> a dichas autoridades reclamados (inexistencia), consistentes en la orden de bloqueo de cuentas y su ejecución (Artículo 63, fracción V de la Ley de Amparo).
	Se sobreseyó en el juicio de amparo, por cuanto hace a los actos reclamados atribuidos al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, consistentes en el <u>refrendo y publicación</u> de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, en particular de su artículo 115, así como de la adición del mismo precepto, publicada el 10 de enero de 2014, ello pues dichos actos no se

¹² *Ibidem*. Fojas 591-593.

	impugnaron por vicios propios (Artículo 61, fracción XXIII, en relación con la fracción III del numeral 108 de la Ley de Amparo).
Negó	Se negó el amparo, por cuanto hace a la alegada inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, al estimar que el mismo no vulnera la <u>garantía de audiencia</u>, pues la privación que prevé es una medida cautelar que no se rige por el artículo 14 constitucional, además de que se respeta el derecho de audiencia, pues con posterioridad a la inclusión en la lista de personas bloqueadas los contribuyentes pueden ser escuchados en su defensa.
	Se negó el amparo, por cuanto hace al acto reclamado consistente en que el acuerdo 77/2015, transgrede la <u>garantía de legalidad</u> prevista en el artículo 16 constitucional, al estar fundamentado en lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como en las disposiciones 61ª y 62ª de carácter general a que se refiere el propio acuerdo 77/2015. El concepto de violación relacionado fue considerado inoperante, pues el acuerdo no se fundamentó en las referidas disposiciones de carácter general, sino en las 70ª y 71ª, fracción V, aunado ello a que el acuerdo también se fundamentó en otras disposiciones legales que no fueron controvertidas en su aplicación y en distintos argumentos por los que consideró incluir a la persona contribuyente a la lista de personas bloqueadas, consideraciones que tampoco fueron controvertidas.
	También se consideró infundado el concepto de violación que cuestionó que el actuar de las responsables se encontraba <u>excedido</u>, pues el estar en la lista de personas bloqueadas no autoriza a las autoridades para que no pueda la quejosa disponer de sus recursos libremente. Ello pues se consideró que la autoridad fundó y motivó la procedencia de la medida cautelar decretada en contra de la persona moral, lo que no la hace excesiva en la medida de que está en posibilidad de ejercer su garantía de audiencia y aclarar su situación financiera para que se levante la restricción reclamada. De igual forma, se consideró infundado el concepto de violación relativo a que el acto vulneraba el <u>principio de inocencia</u>, pues se consideró que la autoridad fiscal se encuentra facultada constitucionalmente por el artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, para ejercer facultades de gestión y de comprobación de la obligación de contribuir prevista en su diverso numeral 31, fracción IV. Se consideró que el hecho de que se le hayan bloqueado sus cuentas bancarias a la quejosa, no implica que a la contribuyente se le esté privando del tratamiento de inocente, entre otras razones, porque esa medida precautoria tomada no constituye una providencia que suponga la anticipación del castigo, pues sólo existen elementos para dar inicio al procedimiento donde se le otorgará su garantía de audiencia y, esté en posibilidad de desvirtuar los hechos que se le imputan, y como consecuencia de ello, se elimine de la lista de personas bloqueadas y no se le restrinja de sus actividades financieras. Se precisó que la restricción

	inmersa en el acuerdo reclamado funciona como medio de llamada del contribuyente al procedimiento. Esta negativa se hizo extensiva a los actos de ejecución consistentes en el oficio *****, su ejecución, traducida en la retransmisión a las instituciones bancarias del oficio *****, con folio *****, de cinco de noviembre de dos mil quince, a través de las comunicaciones ***** a ***** y el bloqueo respectivo, pues su impugnación se hizo depender de la inconstitucionalidad de la norma general reclamada y de la ilegalidad del acuerdo 77/2015.
Concedió	Se concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa para el efecto de que el Director de Procesos Legales “B” de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le haga del conocimiento a la quejosa, por sí, o por conducto de la autoridad competente para ello, que está incluida en la lista de personas bloqueadas en términos del acuerdo 77/2015, y hecho lo anterior, el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de dicha secretaría otorgue la garantía de audiencia a que alude la disposición de carácter general 73ª a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en el entendido que para hacer efectiva dicha prerrogativa deberán darle a conocer el acuerdo 77/2015 donde se le atribuyen las posibles conductas ilícitas, para que esté en posibilidad de desvirtuarlas.

Los resolutivos de la sentencia, fueron los siguientes:

“PRIMERO. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por *****, contra los actos de las autoridades precisadas en el considerando **segundo y cuarto**, por los motivos que han quedado precisados en el propio fallo.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *****, contra los actos precisados en el **sexto y séptimo** considerandos, por los razonamientos expuestos en los mismos.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a *****, contra los actos precisados en el **último** considerando, por los razonamientos que en él se sustentan”.

TERCERO. Interposición y trámite de los recursos de revisión ante el Tribunal Colegiado. Inconformes con la resolución

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016

anterior, por escritos presentados el treinta¹³ y treinta y uno¹⁴ de marzo de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, el **Director de Procesos Legales “B”**, adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como autoridad responsable, y la **parte quejosa *******, por conducto de su autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo ***** , respectivamente, interpusieron sendos recursos de revisión.

De los citados recursos, tocó conocer al **Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, cuya Presidenta, los admitió y registró con el número de expediente ***** 15 .

Seguidos los trámites correspondientes, en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, el citado Tribunal Colegiado, dictó sentencia en la que resolvió **confirmar el sobreseimiento** decretado en la ejecutoria de amparo recurrida, **carecer de competencia legal** para conocer del tema de constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y **remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, para que, en ejercicio de su competencia originaria, conociera del tema de constitucionalidad planteado.

Para ello, destaca que, en la referida sentencia, primeramente (**considerando séptimo**), se corrigió la incongruencia detectada en el dictado de la sentencia recurrida, toda vez que la persona moral que promovió el amparo, es ***** , mientras que en los puntos

¹³ Cuaderno del amparo en revisión ***** . Fojas 3-20.

¹⁴ *Ibidem*. Fojas 21-42.

¹⁵ Proveído de dieciocho de abril de dos mil dieciséis. Fojas 43 y 44.

resolutivos de la sentencia reclamada se asentó la siguiente denominación: “*****”.

Así, se precisó que fue erróneo incluir en la denominación la expresión “*****”, por lo que la misma debía suprimirse, para quedar como siguen los resolutivos de la sentencia de amparo:

“PRIMERO. Se **sobresee** en el juicio de amparo promovido por ***** , contra los actos de las autoridades precisadas en el considerando **segundo y cuarto**, por los motivos que han quedado precisados en el propio fallo.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , contra los actos precisados en el **sexto y séptimo** considerandos, por los razonamientos expuestos en los mismos.

TERCERO. La justicia de la Unión **ampara y protege a** ***** , contra los actos precisados en el **último** considerando, por los razonamientos que en él se sustentan”.

Corregida la incongruencia, en el **considerando octavo**, el Tribunal Colegiado consideró que debía quedar firme el sobreseimiento decretado en el punto resolutivo primero de la sentencia en relación con el considerando segundo, por inexistencia de actos atribuidos al Presidente y Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistente en la orden de bloqueo de las cuentas defendidas por la quejosa.

De igual forma, se precisó que debía quedar firme el sobreseimiento decretado en el primer punto resolutivo de la sentencia recurrida, regido por el considerando cuarto, al actualizar la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados consistentes en el refrendo y publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, imputados al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, porque **no se reclamaban por vicios propios**.

Más adelante, el Tribunal Colegiado se ocupó de estudiar y desestimar la causal de improcedencia que, al rendir su informe justificado, hizo valer el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prevista en el artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo, quien adujo que la quejosa no agotó el principio de definitividad, pues previo a la promoción del juicio de amparo, respecto del acto de aplicación de la ley reclamada, (bloqueo de cuentas bancarias), debió ejercer su derecho de audiencia ante la autoridad responsable en términos de la disposición 73ª, contenida en las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

La causal de improcedencia, se desestimó, fundamentalmente, toda vez que la misma, involucraba el fondo del asunto. Ello, pues se consideró por el Tribunal Colegiado, que el motivo del amparo obedeció a que la autoridad omitió otorgar la garantía de audiencia a que tenía derecho la quejosa, por lo que la causa de improcedencia que expuso la autoridad era inatendible, dado que de estudiarse se involucrarían temas propios del fondo del asunto, como la circunstancia de si se le otorgó o no la garantía de audiencia a la quejosa.

En el ***considerando noveno***, se estimó fundado el primer agravio que hizo valer la parte quejosa en su recurso de revisión, en el que se dolió de la ***omisión de la Juez de Distrito***, de analizar el argumento relativo a que, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, viola el **principio de presunción de inocencia**, porque sin mediar procedimiento previo, se determina la procedencia de incluir a ciertas personas a la lista de personas bloqueadas del sistema financiero, lo que dicha parte considera inconstitucional.

Ella, aunado a que la jueza tampoco se pronunció respecto del argumento en el sentido de que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, permite que **la autoridad administrativa invada las facultades del Ministerio Público**, lo que dicha parte quejosa alegó, violenta el contenido del artículo 21 de la Constitución Federal.

Lo fundado de dichos argumentos, descansó en que en el cuarto concepto de violación de la demanda de amparo, se hicieron valer los temas de referencia, sin que se advirtiera que la Jueza de Distrito se hubiese pronunciado al respecto, pues la misma sólo se pronunció con respecto a que el referido artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, no violaba la garantía de audiencia y debido proceso, porque, en opinión de la juzgadora, no se trataba de actos privativos respecto de los cuales se otorgara previa audiencia.

Se expresó también, que la quejosa, insistía en la violación del artículo impugnado al derecho de audiencia previa, y se hizo patente por el Tribunal Colegiado, que la materia de fondo del asunto que debía abordarse, versaba de manera prioritaria en torno a la inconstitucionalidad de una ley federal, esto es, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 115, tema en el que la competencia originaria para conocer del mismo, correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sobre el que el Tribunal Colegiado, carecía de competencia legal para pronunciarse. Así, se refirió expresamente lo siguiente:

“Esto es así, pues como se precisó anteriormente, el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, en la parte que interesa, determinó negar la protección de la Justicia Federal solicitada, al considerar sustancialmente que el artículo reclamado no violaba el derecho fundamental de previa audiencia y la juez omitió el estudio de la inconstitucionalidad de dicho precepto por violación al principio de presunción de inocencia y el relativo a la violación al artículo 21

*Constitucional y si bien formula conceptos de violación relacionados con la legalidad del acuerdo 77/2015, y en el recurso de revisión de la autoridad se formulan **argumentos dirigidos a demostrar la legalidad del procedimiento** que se siguió para bloquear las cuentas y alega que **no es la competente para notificar a la quejosa del bloqueo de referencia** para que acuda ante la Unidad de Inteligencia Financiera a defender sus derechos, lo cierto es que **tal estudio, únicamente será procedente una vez desestimados los temas de constitucionalidad propuestos por la quejosa.***

En ese orden, es patente que la materia de fondo del asunto, que debe abordarse en el presente recurso, de manera prioritario versa en torno a la inconstitucionalidad de una ley federal, como lo es la Ley de Instituciones de Crédito, específicamente, de su artículo 115. Por lo que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo y 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la competencia originaria para conocer del presente asunto corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación...”.

En suma, el Tribunal Colegiado, implícitamente se reservó el estudio de las cuestiones de legalidad planteadas en el recurso de revisión, mismo que consideró, únicamente sería procedente una vez que se resolviera lo conducente con respecto a los temas de constitucionalidad propuestos por la parte quejosa.

Así, los resolutivos de la sentencia dictada por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fueron los siguientes:

*“**PRIMERO.** En la materia del recurso competencia de este Tribunal Colegiado, se **CONFIRMA** el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida.*

***SEGUNDO.** Este Tribunal considera que **CARECE DE COMPETENCIA** legal para conocer del tema de constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.*

***TERCERO. REMÍTANSE** los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos indicados en el considerando final del presente fallo”.*

CUARTO. Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante proveído de doce de

diciembre de dos mil dieciséis,¹⁶ el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera del recurso de revisión interpuesto y, ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito.

QUINTO. Avocamiento. Por acuerdo de veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, la Ministra Presidenta de la Primera Sala, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del asunto, y ordenó el envío de los autos a la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por una Juez de Distrito, en la audiencia constitucional, de un juicio de amparo en el que se reclamó la inconstitucionalidad de normas de carácter general del orden federal como lo es el **artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito**.

¹⁶ Cuaderno del amparo en revisión 1214/2016. Fojas 103-105.

Cabe señalar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que su resolución no reviste un interés excepcional.

Además, se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión, deriva de fallos dictados por órganos de amparo especializados en la materia administrativa, de la cual, en principio, no corresponde conocer de forma ordinaria a esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, puesto que el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que *–al igual que los amparos directos en revisión–* los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.

Por tanto, si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto Tercero del Acuerdo Plenario 5/2013, esta Sala debe avocarse al mismo.

Ello, máxime que si bien, al momento, el asunto ha sido conocido por órganos de amparo especializados en la materia administrativa, lo cierto es que el mismo involucra, entre otras cuestiones, el estudio de las implicaciones del derecho penal en cuanto a la emisión de órdenes de bloqueo como la que se controvertió en el juicio de amparo de origen, pues cuando menos uno de los conceptos de violación, cuestiona la invasión de competencias por parte de autoridades administrativas, con

respecto a facultades que corresponden de manera exclusiva al Ministerio Público, así como la consecuente violación al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Legitimación. No es necesario analizar la legitimación con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, examinó dicha cuestión en el **segundo considerando** de su resolución y determinó que ambos medios de impugnación fueron interpuestos por parte legítima.

TERCERO. Oportunidad. De igual forma, no es necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, examinó dicha cuestión en el **tercer considerando** de su resolución y determinó que ambos medios de impugnación fueron interpuestos en el término legalmente establecido para ello.

CUARTO. Estudio de causales de improcedencia del juicio de amparo. De un análisis de los autos, se advierte que las causales de improcedencia del juicio de amparo, han sido debidamente estudiadas por los órganos de amparo que precedieron en el estudio del asunto, sin que quede pendiente el estudio de alguna, como se advierte de las siguientes tablas analíticas:

4.1.- Juicio de amparo ***.**

-Con respecto a la demanda de amparo-

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016

4.1.1.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 63, fracción V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	Se negó la emisión de la orden de bloqueo y/o aseguramiento de la cuenta bancaria de la parte quejosa.	SE SOBRESEE. La quejosa no aportó prueba idónea en contrario, para desvirtuar que los actos reclamados no eran ciertos.

4.1.2.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Presidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 63, fracción V de la Ley de Amparo.	Negativa de actos.	Se negó la emisión de la orden de bloqueo y/o aseguramiento de la cuenta bancaria de la parte quejosa.	SE SOBRESEE. La quejosa no aportó prueba idónea en contrario, para desvirtuar que los actos reclamados no eran ciertos.

4.1.3.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado ***** .:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 5°, en relación con los numerales 61, fracción XXIII, y 63, fracción V, todos de la Ley de Amparo.	No tiene carácter de autoridad responsable.	Su actuar se limitó a retransmitir a las instituciones financieras la determinación tomada por diversa autoridad.	INFUNDADA. Si bien no imponen propia o unilateralmente su voluntad, también es verdad que como instituciones de crédito actúan como auxiliar de las autoridades que tienen como propósito lograr el bloqueo de las cuentas, propiedad de la quejosa, con lo que se considera que tienen el carácter de autoridad responsable para tal efecto.

4.1.4.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado ***** .

- Ninguna.

4.1.5.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el **Director de Procesos Legales “B”, adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera**, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Ninguna.

4.1.6.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D”, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 5°, en relación con los numerales 61, fracción XXIII, y 63, fracción V, todos de la Ley de Amparo.	No tiene carácter de autoridad responsable.	Su actuar se limitó a retransmitir a las instituciones financieras la determinación tomada por diversa autoridad.	INFUNDADA. Si bien no imponen propia o unilateralmente su voluntad, también es verdad que como instituciones de crédito actúan como auxiliar de las autoridades que tienen como propósito lograr el bloqueo de las cuentas, propiedad de la quejosa, con lo que se considera que tienen el carácter de autoridad responsable para tal efecto.

4.2.- Juicio de amparo *** .**

-Con respecto a la ampliación de la demanda de amparo-

4.2.1.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado la **Cámara de Diputados** del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:

- Ninguna.

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016

4.2.2.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado la Cámara de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracciones XII y XXIII de la Ley de Amparo.	No se afecta el interés jurídico o legítimo de la quejosa.	El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no afecta a la parte quejosa, en virtud de que es una medida cautelar que tiene como finalidad prevenir actividades ilícitas.	INATENDIBLE. La autoridad hace valer la misma, sosteniendo argumentos respecto de la constitucionalidad del artículo; manifestaciones que involucran una cuestión de fondo del asunto lo que imposibilita su análisis.

4.2.3.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Director de Procesos Legales “B” , adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: • Ninguna.
--

4.2.4.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo.	No es un acto definitivo.	No se advierte que, previo a la interposición de la demanda de amparo, la quejosa hubiere agotado el principio de definitividad.	No se contesta.

4.2.5.- Causales de improcedencia que hizo valer en su informe justificado el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración de la Jueza de Distrito
Artículo 61, fracción XXIII en relación con los numerales 63, fracción V y 107, fracción III, inciso a), todos de la Ley de Amparo.	No es un acto definitivo.	No se advierte que la quejosa, previo a la interposición de la demanda de amparo, hubiere agotado el procedimiento respectivo, en el que se otorga la garantía de audiencia.	INFUNDADA. El acto reclamado consistente en el bloqueo de las cuentas, propiedad de la quejosa es un acto que por su naturaleza irroga un perjuicio en los derechos fundamentales de las personas a los que se dirigen, máxime que los efectos de aquella decisión no desaparecerán, aun obteniendo resolución favorable, lo que hace procedente el juicio constitucional.
Artículo 61, fracción XIV, en relación con el numeral 63, fracción V de la Ley de Amparo.	Consentimiento de la norma	La quejosa no reclamó el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito con motivo de su primer acto de aplicación sino a partir del ulterior acto.	INFUNDADA. La quejosa reclamó el precepto referido con motivo del proveído de nueve de diciembre de dos mil quince, por el cual se le puso a la vista las documentales relativas al acuerdo 77/2015 emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se desprende el primer acto de aplicación de la norma 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

4.3.- Juicio de amparo ***.**

Causal de Improcedencia analizada de oficio por la Jueza de Distrito

Acto	Fundamento	Causal	Motivo	Conclusión
Refrendo y publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, en particular el	Artículo 61, fracción XXIII, con relación al numeral 107,	No se reclaman por vicios propios.	Las actuaciones no se reclaman por vicios propios, pues no se	El Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, no tienen la calidad de

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016

Acto	Fundamento	Causal	Motivo	Conclusión
artículo 115, así como su adición, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 2014, atribuidos al Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación.	fracción III a <i>contrario sensu</i> , ambos de la Ley de Amparo.		expresaron conceptos de violación tendentes a controvertirlos.	autoridades responsables, en términos de la fracción XXIII del art. 61, con relación con la fracción III del numeral 108, este último a <i>contrariu sensu</i> , ambos de la Ley de Amparo. Por lo anterior, procede sobreseer en el juicio con fundamento en el precepto 63, fracción V, de la citada legislación.

4.4.- Amparo en Revisión *****.

Análisis de causales de improcedencia realizado por el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

4.4.1.- Sobreseimientos que quedaron intocados al no haber sido impugnados y que no son materia de la revisión: - Sobreseimiento en relación a la inexistencia de actos atribuidos al Presidente y Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistente en la Orden de bloqueo de las cuentas defendidas por la quejosa. - Sobreseimiento respecto de los actos reclamados consistentes en el refrendo y publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, imputados al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, porque no se reclamaban por vicios propios.

4.4.2.- Causal de Improcedencia que hizo valer en su recurso de revisión (primer agravio) el Director de Procesos Legales “B” de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a que en la sentencia impugnada, no se estudió la causal de improcedencia que hizo valer el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera.			
Fundamento	Causal	Motivo	Respuesta o consideración del Tribunal Colegiado
Artículo 61, fracción XXIII en relación con los numerales 63, fracción V y 107, fracción III, inciso a), todos de la Ley de Amparo.	No se agotó principio de definitividad.	Se considera que la quejosa no agotó el principio de definitividad contemplado en el artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo.	INFUNDADA. [Primero, advirtió que esta causal la hizo valer el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera al rendir su informe justificado]. El supuesto de la norma no tiene relación con los motivos por los que la autoridad considera que se actualiza, pues no se advierte que en términos de la disposición general 73ª, que refiere la autoridad, se deba revisar de oficio el acto reclamado y obtener su modificación, revocación o anulación. Aunado a que los motivos que aduce la autoridad para pretender actualizar la causa de improcedencia involucran el fondo del asunto.

Como se observa, todas las causales de improcedencia invocadas por las partes fueron ya objeto de análisis, y si bien la causal contemplada en el artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo (**principio de definitividad**), invocada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no fue objeto de estudio en la sentencia de amparo dictada por la Jueza de Distrito que conoció del asunto; lo cierto es que, ante dicha omisión, del estudio respectivo se ocupó el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En tal sentido, y no existiendo ningún otro motivo de improcedencia pendiente de estudio o que de oficio advierta esta Primera Sala, que pudiere impedir el análisis de constitucionalidad planteado, se estima que es viable realizar el estudio de fondo del asunto.

Ello máxime que la quejosa no combate el sobreseimiento decretado por la Jueza de Amparo, y que se estimó firme en el octavo considerando de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento; y, que a la vez, la autoridad responsable recurrente, limitó su recurso, en cuanto a improcedencia se refiere, a denunciar la omisión en que se incurrió en la sentencia de amparo, por cuanto al estudio de la causal invocada en su informe justificado por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de lo cual, como ya se refirió, se ocupó el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

QUINTO. Cuestiones necesarias para conocer el asunto.

Previo a realizar el estudio del asunto, conviene referir los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, las consideraciones del fallo constitucional, los agravios expresados por la parte quejosa, así como por la autoridad responsable en los recursos de revisión, y finalmente, lo resuelto por el Tribunal Colegiado que determinó remitir los autos a este Alto Tribunal.

5.1.- Conceptos de violación. En su escrito inicial, así como en la ampliación de la demanda de amparo, la parte quejosa expuso, en esencia, lo siguiente:

Primero. Ilegalidad del Acuerdo 77/2015 por no estar debidamente fundamentado y motivado. Señala que el Acuerdo

77/2015 está fundamentado básicamente en lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y en las disposiciones de carácter general 61ª y 62ª; sin embargo, sostiene que no se actualiza ninguno de los supuestos fácticos previstos en la disposición general 62ª (fracciones I a VI) para que haya sido incluida en la lista de personas bloqueadas, y con ello se le imposibilite la realización de cualquier acto dentro del sistema financiero mexicano, y más aún, ilegalmente se le impida disponer de los recursos depositados en sus cuentas bancarias.

En este sentido, alega que el Acuerdo 77/2015 está indebidamente fundado y motivado, lo que contraviene las garantías de legalidad y seguridad jurídica y, por ende, los artículos 14 y 16 constitucionales, pues no existe razón que faculte a la autoridad responsable para causar el acto de molestia a la quejosa.

Segundo. Inconstitucionalidad del Acuerdo 77/2015 por ordenar a las instituciones bancarias que la persona moral no pueda disponer de los recursos de sus cuentas bancarias. Aduce que, si bien el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones generales 61ª y 62ª facultan a la autoridad hacendaria para incluir a la quejosa en la lista de personas bloqueadas; lo cierto es que no las faculta para que la amparista no pueda disponer libremente de los recursos que tenga en sus cuentas bancarias.

Por tanto, plantea que el Acuerdo 77/2015, al ordenar a las instituciones bancarias que la persona moral quejosa no pueda disponer de los recursos económicos que se encuentren contenidos en las cuentas bancarias a su nombre, es inconstitucional, porque contraviene el artículo 16 de la ley fundamental.

Tercero. Transgresión al principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, con el Acuerdo 77/2015. Dice que el acto reclamado vulnera el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con las tesis aisladas P. XXXV/2002 y 1a. 1/2012 (10a.), de rubros: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**” y “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO ESTÁ CONSIGNADO EXPRESAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008**”.

Particularmente, arguye que la autoridad responsable vulnera el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, en virtud de que en el Acuerdo 77/2015 que se tilda de inconstitucional, está dando a la persona moral quejosa, un trato de culpable en la participación y/o comisión de los delitos de terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita, sin que sea autoridad competente para determinar si existe o no delito, se le hubiere respetado su derecho de audiencia, o mediara procedimiento así como una sentencia condenatoria en su contra.

Cuarto. Inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Invasión de competencia del Ministerio Público. Alega que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional, ya que el supuesto fáctico para que una persona sea incluida en la lista de

personas bloqueadas consiste en que la autoridad hacendaría determine, mediante la investigación que realice, la existencia de algunas conductas relacionadas con los delitos de terrorismo y/o operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo cual invade la esfera de facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Federal.

Señala, que para la inclusión de la quejosa en la lista de personas bloqueadas, la autoridad hacendaria realizó un estudio del ilícito previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, allegándose para ello de diversos medios de prueba, con los cuales, a su consideración, concatenados entre sí, y de acuerdo a las reglas de la experiencia humana, concluyó: ***“que los recursos operados por las personas mencionadas proceden o representan el producto de actividades ilícitas y éstos han ingresado al sistema financiero con el objetivo de ocultar su origen”***.

Transgresión al principio de presunción de inocencia, audiencia, legalidad y debido proceso. Arguye que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece la facultad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público limite la posibilidad de la quejosa para realizar operaciones en el Sistema Financiero Mexicano, con lo que permite que la autoridad hacendaria lleve a cabo actos de molestia y privativos, sin que medie resolución emitida por autoridad competente en la que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, sin que previamente se le notifique para ser oída y vencida en juicio, así como para aportar elementos de prueba para el ejercicio de una defensa adecuada.

Insiste en que el precepto impugnado violenta en su perjuicio el principio de presunción de inocencia en su vertiente de trato humano, ya que al establecer la posibilidad de la autoridad hacendaria para incluir a cualquier persona en la lista de personas bloqueadas, a efecto de que se suspenda cualquier tipo de actividad entre ésta y las instituciones que integran el Sistema Financiero Mexicano, en virtud de encontrarse relacionada o frente a alguno de los supuestos relacionados con los delitos de terrorismo y/o “lavado de dinero”, determina la realización de un juicio previo sin que se hayan agotado las formalidades del procedimiento, dándole a la quejosa trato de culpable, mediante la imposición de una medida restrictiva, sin que previamente se hubiere iniciado alguna investigación por la autoridad competente.

5.2.- Consideraciones de la Jueza de Distrito. En la ejecutoria de amparo, la juzgadora expresó, en esencia, las siguientes consideraciones:

A) Sobreseimiento. En primer término, con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo, decretó el sobreseimiento de los actos reclamados al Presidente y Vicepresidente Jurídico, ambos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistente en la orden de bloqueo de las cuentas que defiende la quejosa y su ejecución, toda vez que los estimó inexistentes.

B) Análisis de las causales de improcedencia. En segundo lugar, procedió al estudio de las causales de improcedencia, en los siguientes términos:

De oficio, advirtió que respecto de los actos reclamados consistentes en el refrendo y publicación de la Ley de Instituciones de

Crédito, en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de mil novecientos noventa, en particular el artículo 115 de la propia ley, así como la adición del mismo precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, atribuidos al Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII, del artículo 61, en relación con la fracción III, del numeral 108, este último a *contrariu sensu*, ambos de la Ley de Amparo, por no tratarse de vicios propios.

Estudió la causal de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5º, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, hecha valer por ***** y el Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D”, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en razón de que estimaban que no tenían la calidad de autoridades para efectos del juicio de amparo.

Al respecto, calificó de infundada dicha causal de improcedencia, pues si bien dichas instituciones bancarias no imponían propia o unilateralmente su voluntad, también era verdad que como instituciones de crédito actuaban como auxiliar de las autoridades que, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tienen como propósito lograr el bloqueo de las cuentas, propiedad de la quejosa, por lo que la jueza consideró que tenían el carácter de autoridad responsable.

Estimó que era inatendible la causal de improcedencia aducida por la Cámara de Senadores, toda vez que la autoridad hacía valer la misma sosteniendo argumentos respecto de la constitucionalidad del artículo, lo cual involucraba una cuestión de fondo del asunto, lo que imposibilita su análisis.

Desestimó la causal de improcedencia hecha valer por el Presidente Constitucional, en razón de que la quejosa impugnaba la ilegalidad del bloqueo de sus cuentas bancarias, ostentándose como tercera extraña al procedimiento que lo derivó, de ahí que su reclamo resultaba procedente con base en la excepción al principio de definitividad.

De igual forma, estimó infundada la diversa causal de procedencia alegada por la misma autoridad, en el sentido de que la quejosa no había reclamado el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito con motivo de su primer acto de aplicación, sino a partir del ulterior acto, lo que implica el consentimiento de la norma.

Al respecto, la jueza del conocimiento dijo que la quejosa había reclamado el precepto referido con motivo del proveído de nueve de diciembre de dos mil quince, por el cual se le puso a la vista la documental relativa al Acuerdo 77/2015, emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se desprendía el primer acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; de tal suerte, que si el cuatro de enero de dos mil dieciséis, tildó de inconstitucional este precepto, era inconcuso, que resultaba oportuna la impugnación que hacía valer.

C) Estudio de la norma reclamada. En tercer lugar, procedió al **estudio de fondo respecto de la norma reclamada.**

Sobre el particular, la juzgadora dijo que lo manifestado por la quejosa, en el sentido de que el **artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito** violentaba su garantía al debido proceso y de seguridad

jurídica, resultaba *infundado* toda vez que, si bien en el precepto aludido no se establecía expresamente la obligación de notificar –previo al acto privativo- al particular, éste no quedaba en estado de indefensión, ya que la privación era una medida cautelar que no se regía por el artículo 14 constitucional.

Además, la jueza consideró que de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en particular la 73ª, que establece: *“que las personas que hayan sido incluidas en la Lista de Personas Bloqueadas podrán hacer valer sus derechos ante el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría, donde se otorgará audiencia al interesado para que dentro del plazo de diez días hábiles, contado a partir de que tenga conocimiento de la suspensión de actividades financieras, manifieste por escrito lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos, término que puede estar sujeto a ampliación por el mismo lapso, según las particularidades del caso y, dicho titular, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se presente el interesado, emitirá resolución por la cual funde y motive su inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas y si procede o no su eliminación de la misma”, se respetaba su derecho de audiencia, pues con posterioridad los contribuyentes pueden ser escuchados en su defensa.*

Con base en lo anterior, la juzgadora determinó **negar el amparo y protección de la Justicia Federal** respecto de la discusión, aprobación, expedición y promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de mil novecientos noventa, en particular el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como la adición del mismo precepto, publicada el diez de enero de dos mil catorce.

D) Estudio del Acuerdo 77/2015. Luego, procedió al estudio de fondo respecto al Acuerdo 77/2015.

Sobre el particular, la jueza calificó de *inoperante* el concepto de violación en el que la impetrante, por un lado, alegó que el Acuerdo 77/2015 transgredía en su perjuicio la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, pues se encuentra fundamentado en lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como en las disposiciones 61ª y 62ª de carácter general a que se refiere el precepto tildado de inconstitucional y, por otro, que no está debidamente fundado en atención a que no se actualiza ninguno de los supuestos fácticos previstos en las disposiciones aludidas.

Dicha *inoperancia* la sustentó en el hecho de que la autoridad responsable había fundado el acuerdo reclamado en: a) las disposiciones de carácter general 70ª y 71ª, fracción V, y no en las 61ª y 62ª; y b) en los diversos artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, 91 de la Ley de Fondos de Inversión, 46 Bis y 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, 87-D, 95 y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, 129 de la Ley de Uniones de Crédito, 212 de la Ley de Mercado de Valores, 71ª y 72ª de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 2, 5, 6, 13 y 14 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 12, fracción X y 15, fracción XXXI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en diversas disposiciones de carácter general.

Aunado a ello, la juzgadora recordó que la autoridad responsable citó los siguientes argumentos –que la impetrante no controvertía- por

lo que consideró incluir a la contribuyente a la lista de personas bloqueadas por el tiempo estrictamente necesario para el ejercicio de las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera e instruir al Director General de Procesos Legales de dicha unidad a efecto de poner a disposición de las entidades financieras, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el nombre del sujeto introducido en la lista, con el fin de que las entidades financieras procedieran a suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios citados:

a) La inusitada relación financiera que la sociedad mercantil quejosa mantenía con diversos sujetos de quienes recibía y enviaba activos por grandes cantidades, sin que se advirtiera una relación comercial o de negocios; operaciones que se desfasaban de las ordinarias prácticas mercantiles, si se tomaba en consideración que estas operaciones se llevaron a cabo en un breve periodo (tres meses) y por una empresa considerada de recién creación.

b) Del periodo del cinco de mayo al tres de agosto de dos mil quince, se registró en la cuenta propiedad de la quejosa operaciones por conceptos de depósito por la cantidad de \$*****; mismo periodo y contrato financiero en el que efectuó operaciones de retiro por la cantidad de \$*****.

c) Existía indicio de que los recursos tenían origen en el despliegue de conductas ilícitas, porque la quejosa había recibido activos de sujetos cuya actividad comercial era disímil a la registrada ante las instituciones financieras, por lo que los recursos que reflejaban las operaciones que realizaron entre sí, no derivaban de actividades comerciales reportadas.

d) Una parte importante de los recursos se operó priorizando el uso en efectivo, ya que la entidad comercial efectuó transacciones a través de las cuales retiró recursos por un total de \$*****.

e) La quejosa había presentado pagos provisionales del ejercicio dos mil quince en ceros, con lo cual omitió declarar ante la autoridad hacendaria el monto de los recursos percibidos, así como su origen.

f) Al localizar su domicilio, no se observó anuncio alguno que diera publicidad o hiciera referencia a la persona moral, entre otras.

5.3.- Agravios en la revisión presentada por la Dirección de Procesos Legales “B”, adscrita a la Dirección General de Procesos Legales, en la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En su escrito de agravios, la autoridad responsable expuso, en síntesis, lo siguiente:

Alega que la sociedad quejosa, fue directamente incluida en la lista de personas bloqueadas a través del Acuerdo 77/2015, emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, pues a través de sus cuentas bancarias, lleva a cabo operaciones en el Sistema Financiero Nacional, con recursos que tienen una procedencia ilícita.

Dice que lo señalado por la juzgadora, en el sentido de que no se le permitió a la quejosa ejercer su garantía de audiencia, le causa agravio pues considera que no se violó en perjuicio de la persona moral, lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, pues en su caso, los actos de molestia que reclama, suponiendo sin conceder, pese a constituir una afectación a su esfera jurídica al restringir la libre disposición de los depósitos contenidos en las cuentas bancarias, sus efectos sólo son provisionales y preventivos, que le permiten a esa autoridad ejercer facultades de investigación de la procedencia lícita o ilícita de recursos

financieros de las personas físicas o morales incluidas en la lista de personas bloqueadas.

Infiere que la juez no tomó en cuenta la transitoriedad de las medidas adoptadas en los actos combatidos, pues incluso en el acuerdo de bloqueo se estableció: “...***Se incluye en la lista de personas bloqueadas, por el tiempo estrictamente necesario para el ejercicio de esta Unidad de Inteligencia Financiera, a las siguientes personas...***”; por lo que, concluye que no se vulneran los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica de la parte quejosa. Al respecto, estima aplicable la jurisprudencia P./J21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”**.

Con base en lo anterior, refiere que los actos reclamados sólo se traducen en un medio para lograr otros fines, los cuales en el caso son establecer medidas y procedimientos para detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis de ese código, sin que ello constituya que se le atribuya algún delito; y menos aún que la finalidad sea encontrar adeudos fiscales, pues su finalidad es mera investigación sobre tales conductas que pudieran ser configurativas de delitos.

Argumenta que la jueza no consideró que, en su informe justificado señaló que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo, aduciendo

que la quejosa no agotó el principio de definitividad, pues previo a la promoción del juicio de amparo, respecto del acto de aplicación de la ley reclamada, (bloqueo de cuentas bancarias), debió ejercer su derecho de audiencia ante la autoridad responsable en términos de la disposición 73ª, contenida en las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Adujo que no se actualizaba ninguna excepción al principio de definitividad, porque el acto estaba debidamente fundado y motivado, no se alegaban violaciones directas a la Constitución y el medio de defensa se encontraba establecido en la Ley de Instituciones de Crédito.

Precisa que conforme a lo dispuesto por las 70ª, 71ª, 72ª, 73ª y 74ª de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se establece que la institución o entidad financiera al identificar dentro de las personas bloqueadas a sus clientes o usuarios, debe notificarles tal situación por escrito, a efecto de que dentro del término de diez días acudan ante la Unidad de Inteligencia Financiera a hacer valer su garantía de audiencia conforme a su derecho convenga y, una vez hecho lo anterior, la propia autoridad tenga un término igual de diez días para emitir la determinación en la que establezca la subsistencia o eliminación de determinada persona en la lista de personas bloqueadas.

En este sentido, arguye que la obligación de notificar a cualquier persona su inclusión en la lista de personas bloqueadas, corresponde a la institución financiera, no así al Director de Procesos Legales "B", de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por lo que considera que la concesión del amparo va más allá de lo que establece la normatividad.

5.4.- Agravios de la persona moral *****.

En su escrito de agravios, la parte quejosa alegó, en esencia, lo siguiente:

Primero. Alega que la resolución impugnada transgrede en su perjuicio los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación, por contravenir lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75, 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que la Juez de Distrito **omitió estudiar exhaustivamente los conceptos de violación hechos valer, resolviendo “inacertadamente” negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la quejosa.**

Al respecto, dice que en vía de ampliación de su demanda de amparo, señaló que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada el catorce de junio de mil novecientos noventa, así como la adición al mismo, realizada mediante decreto publicado el diez de enero de dos mil catorce, violaba en su perjuicio las garantías de **seguridad, audiencia** y, principalmente, el principio de **presunción de inocencia**, con base en los siguientes argumentos:

“En términos de la redacción actual del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se desprende que el Constituyente estableció la posibilidad de que las Instituciones Financieras suspendan la realización de cualquier tipo de operación con las personas que dé a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la emisión de una Lista de Personas Bloqueadas.

[...]

Ahora bien, como se establece en el citado dispositivo, la lista de personas bloqueadas, tiene la finalidad de prevenir y detectar actos omisiones u operaciones que se ubiquen en los supuestos de los artículos 139, 148, 400 Bis del Código Penal.

[...]

En efecto, como lo realizó la propia Autoridad Hacendaria, en el asunto del que deriva el presente juicio de amparo, para la emisión del acuerdo 77/2015, mediante el cual se incluyó a la moral quejosa en la lista de personas bloqueadas, dicha autoridad realizó para tal efecto un estudio del ilícito previsto en el artículo 400 Bis, allegándose para ello de diversos medios de prueba con las cuales a su consideración, concatenados entre sí, y de acuerdo a las reglas de la experiencia humana concluyó 'que los recursos operados por las personas mencionadas proceden o representan el producto de actividades ilícitas y estos han ingresado el sistema financiero con el objetivo de ocultar su origen'.

*En ese orden de ideas, se estima que **la norma en cuestión es inconstitucional**, ya que el supuesto factico para que una persona sea incluida en la lista de personas bloqueadas consiste en que la Autoridad Hacendaria determine la existencia de alguna conductas relacionada con los delitos de Terrorismo y/o Lavado de Activos, lo cual a todas luces **invade la esfera de facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** [...].*

*Asimismo, **el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es violatorio del derecho de PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, así como de los derechos de audiencia, legalidad y debido proceso legal**, ya que de manera indebida se establece la posibilidad de que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, sin mediar procedimiento alguno, limite la posibilidad de mi representada para realizar operaciones en el Sistema Financiero Mexicano al ser incluida en la lista del (sic) personas bloqueadas.*

*[...] de manera indebida permite a la Autoridad Hacendaria, se ejecuten en su contra **actos de molestia y privativos**, al impedir que la quejosa pueda realizar actividades en el Sistema Financiero, **sin que previamente medie resolución alguna por autoridad competente, en la que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento**, es decir, sin que previamente se le haya notificado para ser oída y vencida en juicio, así como para aportar los elementos de prueba [...]*".¹⁷

Argumentos que se dice indebidamente fueron soslayados por la Jueza de Distrito, limitándose a señalar lo siguiente que: "si bien en el precepto aludido no se establece expresamente la obligación de notificar al particular previo al *acto privativo*, *no queda en estado de indefensión, ya que la privación es una medida cautelar que no se rige por el artículo 14 constitucional*".

¹⁷ El énfasis es de este proyecto.

Asimismo, refiere que la jueza del conocimiento omitió precisar por qué a su juicio, el acto privativo en cuestión era una medida cautelar que no se regía en términos de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional; aunado a que soslayó que en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, todas las personas gozan de las garantías y prerrogativas previstas en la Carta Magna, y que la interpretación de los derechos humanos debe realizarse buscando el mayor beneficio a favor del gobernado.

Se dice que la Jueza A quo, soslayó que en términos del citado dispositivo constitucional, todas las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones, tendrán la obligación de respetar los derechos y garantías individuales constitucionalmente tutelados, lo cual no aconteció en el caso en concreto, pues como se hizo valer en términos de los conceptos de violación expuestos, las responsables con la emisión de los actos reclamados, precisamente violentaron en perjuicio de la quejosa, entre otros derechos, el de seguridad, audiencia y presunción de inocencia.

Señala que la apreciación de la jueza en el sentido de que el acto reclamado forma parte de la facultad económica-coactiva del Estado, carece de una debida fundamentación y, además, es contraria al Estado de Derecho.

Respecto al argumento de la Jueza de Distrito en el sentido de que de no llegarse a restringir las actividades entre el sistema financiero mexicano y los particulares que se ubiquen dentro de los supuestos que establece la ley que da lugar a dicha restricción, se podría originar que los particulares o los gobernados retiren, dilapiden u oculten los fondos de inversión; la recurrente dice que carece de fundamento, que es una apreciación subjetiva y un hecho incierto.

Expresa que la investigación para el bloqueo y la suspensión de actividades conferida a la autoridad hacendaria en el dispositivo que se tildó de inconstitucional, **invade la esfera de facultades del Ministerio Público, previstas en el artículo 21 de la Constitución Federal**, pues como lo hizo notar en los conceptos de violación, el supuesto fáctico para que una persona sea incluida en la lista de personas bloqueadas, consiste en que la autoridad hacendaria determine la existencia de alguna conductas relacionadas con los delitos de “*Terrorismo y/o Lavado de Activos*”; sin embargo, la única autoridad para determinar si un hecho es un delito y, en su caso, establecer la probable responsabilidad por su comisión, por mandato constitucional es el Ministerio Público, por lo que cualquier disposición que contravenga dicho mandato es a todas luces inconstitucional.

Respecto a lo señalado por la Jueza de Distrito en el sentido de que de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y, en particular la 73ª, respetan el derecho de audiencia, la revisionista afirma que ello es incorrecto, ya que **dicho acto privativo se lleva a cabo sin mediar las formalidades esenciales del procedimiento**, es decir, **sin que previamente, se le haya notificado para ser oída y vencida en juicio, así como para aportar los elementos de prueba** en su defensa.

Señala que la Jueza A Quo, en contravención a los dispositivos legales cuya transgresión se reclama y en franca inobservancia a los principios de congruencia y exhaustividad consubstanciales a toda resolución de carácter judicial, **omitió estudiar en su integridad los argumentos hechos valer por la quejosa en contra del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito**, relativos a la

inconstitucionalidad de dicho dispositivo por violación al principio de presunción de inocencia constitucionalmente tutelado.

Sostiene que **el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es inconstitucional porque violenta en su perjuicio el derecho de presunción de inocencia**, en su vertiente de trato humano, ya que al establecer la posibilidad de la autoridad hacendaria para incluir a cualquier persona en la lista de personas bloqueadas a efecto de que se suspenda e impida cualquier tipo de actividad entre ésta y las instituciones que integran el sistema financiero mexicano, en virtud de encontrarse relacionada o frente a alguno de los supuestos relacionados con los delitos de “*terrorismo y/o lavado de dinero*”, determina la realización de un juicio previo sin que se hayan agotado las formalidades del procedimiento, dándole el trato de culpable, mediante la imposición de una medida restrictiva.

Segundo. Alega que la resolución impugnada transgrede en su perjuicio los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, fundamentación y motivación, por contravenir lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75, 77 y 78 de la Ley de Amparo, toda vez que la Juez de Distrito omitió estudiar exhaustivamente los siguientes conceptos de violación que hizo valer:

a) Estudio deficiente del primer concepto de violación: Sobre el particular, alega que la Jueza de Distrito que conoció del juicio de amparo, dejó de considerar en su integridad el primer concepto de violación hecho valer en contra del Acuerdo 77/2015, emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que dicho acuerdo contravenía el artículo 16 constitucional al no estar debidamente

fundado y motivado, pues no se demostraba que la quejosa estuviera en alguno de los supuestos establecidos en las Disposiciones de Carácter General, a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Aunado a ello, reitera que no existe determinación emitida por autoridad competente de la cual se desprenda que hubiera realizado, o pretendiera realizar actividades que formen parte, auxilien, o estén relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, motivo por el cual su inclusión en la lista de personas bloqueadas es ilegal.

b) Estudio deficiente del segundo concepto de violación: Por otro lado, refiere que el estudio del segundo concepto de violación realizado por el juzgador resulta incierto, pues lo que la quejosa había planteado es que en los artículos que facultan a la autoridad hacendaria para incluirla en la lista de personas bloqueadas, no se establece que éstas no podrán disponer de los recursos que se encuentren en sus cuentas bancarias.

c) Estudio deficiente del tercer concepto de violación: Respecto al tercer concepto de violación en el que planteó que el Acuerdo 77/2015 es violatorio del principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato, estima que la juzgadora realizó un estudio deficiente al considerar que el bloqueo de las cuentas bancarias no implicaba que se le estuviera privando del tratamiento de inocente, porque esa medida precautoria no constituía la anticipación a un castigo.

Ello, pues sostiene la recurrente que el bloqueo decretado la imposibilita e impide disponer libremente de sus bienes, con lo que sin que existan datos o elementos de prueba, se asume su participación en

la comisión de los delitos de terrorismo y/o de operaciones de recursos de procedencia ilícita.

Asimismo, plantea que la Jueza de Distrito soslayó que la única autoridad constitucionalmente legitimada para determinar la comisión o participación en los ilícitos de terrorismo y/o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, es el Ministerio Público, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Federal.

Tercero. Se duele de que en la resolución impugnada, el *a quo* de manera errónea estableció una denominación distinta a la de la quejosa, pues en los puntos resolutivos se le refiere como: “*****”.

5.5.- Consideraciones del Tribunal Colegiado. En la resolución del recurso de revisión, el órgano colegiado confirmó el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, estimó que carecía de competencia legal para conocer del tema de constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y, ordenó remitir los autos a este Alto Tribunal, con base en las siguientes consideraciones:

- Primero, dejó firme el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, por inexistencia de actos atribuidos al Presidente y Vicepresidente Jurídico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consistente en la orden de bloqueo de las cuentas defendidas por la quejosa; así como respecto de los actos reclamados consistentes en el refrendo y publicación de la Ley de Instituciones de Crédito, imputados al Secretario de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, porque **no se reclamaban por vicios propios.**
- Segundo, se avocó a estudiar la causal de improcedencia prevista

en el artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo [la quejosa no agotó el principio de definitividad], invocada por el Director de Procesos Legales “B” de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su recurso de revisión, pues advirtió que dicha causal ya se había hecho valer por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al rendir su informe justificado.

Así, estimó que era **infundada** la citada causa de improcedencia, pues el supuesto de la norma no tenía relación con los motivos por los que la autoridad consideraba que se actualizaba, pues no se advertía que en términos de la disposición general 73ª, que refiere la autoridad, se deba revisar de oficio el acto reclamado y obtener su modificación, revocación o anulación.

Aunado a lo anterior, recordó que el motivo del amparo obedeció a que la autoridad omitió otorgar la garantía de audiencia a que tenía derecho la quejosa, por lo que consideró que la causa de improcedencia que vertía la autoridad era *inatendible*, dado que de estudiarse se involucrarían temas propios del fondo del asunto, como la circunstancia de si se le otorgó o no la garantía de audiencia a la quejosa.

- Luego, estimó que eran **fundados** los argumentos contenidos en el primer agravio del recurso de revisión interpuesto por la quejosa, consistentes en que:

a) La juzgadora omitió analizar el argumento relativo a que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito viola el

principio de presunción de inocencia, porque sin mediar procedimiento previo se determina la procedencia de incluir a ciertas personas a la lista de personas bloqueadas del sistema financiero, lo que considera inconstitucional.

- b) La jueza tampoco se pronunció respecto del argumento en el sentido de que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, permite que la autoridad administrativa invada las facultades del Ministerio Público, lo que violenta el contenido del artículo 21 de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues el órgano de amparo advirtió que en el cuarto concepto de violación se hicieron valer los temas de referencia, sin que se advierta que la jueza se hubiere pronunciado al respecto.

También se precisó, que la quejosa recurrente, insistía en la violación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito al derecho de audiencia previa; y, tomando en cuenta la subsistencia de dichos temas referidos a planteamientos de constitucionalidad, consideró que ese Tribunal Colegiado, carecía de competencia legal para pronunciarse al respecto, por lo que debía remitirse el asunto a este Alto Tribunal para su conocimiento.

Lo anterior, pues recordó que en la sentencia recurrida la juzgadora determinó negar el amparo, al considerar que el artículo reclamado no violaba el derecho fundamental de previa audiencia, omitiendo el estudio de la inconstitucionalidad de dicho precepto por violación al principio de presunción de inocencia y el relativo a la violación al artículo 21 constitucional.

Además, el tribunal colegiado estimó que si bien se formularon conceptos de violación relacionados con la legalidad del acuerdo 77/2015, y en el recurso de revisión de la autoridad se formulaban argumentos dirigidos a demostrar la legalidad del procedimiento que se siguió para bloquear las cuentas, alegando que no era la competente para notificar a la quejosa del bloqueo de referencia para que acudiera ante la Unidad de Inteligencia Financiera a defender sus derechos; lo cierto es, que tal estudio únicamente sería procedente una vez desestimados los temas de constitucionalidad propuestos por la quejosa.

En ese orden, el tribunal dijo que era patente que la materia de fondo del asunto que debía abordarse de manera prioritaria, versaba en torno a la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

- Por tanto, ordenó remitir el asunto a este Alto Tribunal, pues advirtió que ese órgano jurisdiccional se encontraba impedido para resolver el problema en cuanto a la constitucionalidad de la norma reclamada, porque el tema no estaba comprendido en las hipótesis que el Acuerdo General 5/2013 prevé en el punto cuarto, fracción I, incisos B), C) y D).

SEXTO. Fijación de la litis. Atendiendo a lo hasta ahora expuesto, resulta claro que el estudio de fondo al que debe delimitarse este fallo, se reduce a:

6.1.- Estudiar los argumentos que como conceptos de violación, hizo valer la parte quejosa y que no fueron objeto de análisis por parte de la Jueza de Distrito, en torno a que:

- El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, viola el principio de **presunción de inocencia**, reconocido en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e inmerso, antes de la reforma constitucional de dos mil ocho, en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque sin mediar procedimiento previo, se determina la procedencia de incluir a ciertas personas en la lista de personas bloqueadas del sistema financiero, lo que se considera inconstitucional. Ello, sobre todo en la **vertiente de regla de trato procesal**, aunque distintos argumentos refieren de manera general que el precepto impugnado, violenta el derecho de presunción de inocencia, sin especificar vertiente.
- El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, permite que la autoridad administrativa **invada las facultades del Ministerio Público**, lo que violenta el contenido del artículo 21 de la Constitución Federal, puesto que la única autoridad competente para determinar si un hecho es un delito y, en su caso, establecer la probable responsabilidad de una o varias personas en su comisión, por Mandato Constitucional, es el Ministerio Público, por lo que cualquier disposición que contravenga dicho mandato es a todas luces inconstitucional.

Lo anterior, puesto que el tribunal colegiado, ya estimó fundado el agravio relativo a que la juzgadora, omitió pronunciarse sobre los argumentos anteriores.

6.2.- Analizar si la Juzgadora de Distrito, estudió exhaustivamente los argumentos planteados en la demanda de amparo, relativos a que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, vulnera el derecho de audiencia; y, en su caso, estudiar los argumentos omitidos, y/o los agravios que haya vertido la quejosa, aquí recurrente, para combatir las consideraciones por las que en la sentencia de amparo, se determinó que el precepto impugnado, no vulnera la garantía de previa audiencia.

Conviene precisar que, en principio, no será materia de estudio en esta instancia, el recurso de revisión hecho valer por la Dirección de Procesos Legales “B”, adscrita a la Dirección General de Procesos Legales, en la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que de los temas alusivos a la alegada improcedencia del juicio, ya se ocupó el tribunal colegiado que antecedió en el conocimiento del asunto, y en lo demás, los argumentos se ocupan básicamente de combatir consideraciones vertidas en un marco de legalidad por la Juzgadora de Distrito, por lo que su estudio, de aún proceder, sería realizado por el propio tribunal colegiado, una vez que este Alto Tribunal se pronuncie sobre los temas de su competencia, referidos a los planteamientos de inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, mismo que es del texto literal siguiente –en el que se ilustran, las distintas reformas que han modificado el mismo-:

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

ARTÍCULO 115.- En los casos previstos en los artículos 111 a 114 de esta Ley, se procederá indistintamente a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien requerirá la opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o bien, a petición de la institución de crédito de que se trate, del titular de las cuentas bancarias o de quien tenga interés jurídico.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

En los casos previstos en los artículos 114 Bis 1, 114 Bis 2, 114 Bis 3 y 114 Bis 4 de esta Ley, se procederá a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de quien tenga interés jurídico. Dicha Secretaría requerirá la opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Lo dispuesto en los artículos citados en este Capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a otras leyes fueren aplicables, por la comisión de otro u otros delitos.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VER ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 18 DE JULIO DE 2006)

Las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 2007)

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

(REFORMADA, D.O.F. 28 DE ENERO DE 2004)

II.- Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre:

a.- Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y

b.- Todo acto, operación o servicio, que realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos,

operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y bancarias que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información. Los reportes deberán referirse cuando menos a operaciones que se definan por las disposiciones de carácter general como relevantes, internas preocupantes e inusuales, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las citadas disposiciones de carácter general emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las instituciones de crédito deberán observar respecto de:

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ENERO DE 2004)

a. El adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual aquéllas deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen;

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE INCISO, VER ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JULIO DE 2006)

b. La información y documentación que dichas instituciones deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acredite plenamente la identidad de sus clientes;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

c. La forma en que las mismas instituciones deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

d. Los términos para proporcionar capacitación al interior de las instituciones sobre la materia objeto de este artículo. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo, señalarán los términos para su debido cumplimiento;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

e. El uso de sistemas automatizados que coadyuven al cumplimiento de las medidas y procedimientos que se establezcan en las propias disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, y

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

f. El establecimiento de aquellas estructuras internas que deban funcionar como áreas de cumplimiento en la materia, al interior de cada institución de crédito.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VER ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JULIO DE 2006)

Las instituciones de crédito deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en éste u otros ordenamientos aplicables.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VER ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JULIO DE 2006)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, quienes estarán obligadas a entregar información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para obtener información adicional de otras personas con el mismo fin y a proporcionar información a las autoridades competentes.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a lo establecido en el artículo 142 de esta Ley.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VER ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JULIO DE 2006)

Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las instituciones de crédito, así como por los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados respectivos, por lo cual, tanto las entidades como las personas mencionadas serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme al procedimiento previsto en el artículo 107 Bis, 109 Bis 5, segundo y tercer párrafos de la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto del acto, operación o servicio que se realice con un cliente o usuario que se haya informado que se encuentra en la lista de personas bloqueadas a que se refiere este artículo; con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a., b., c., e. (sic) del quinto párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 30,000 a 100,000 días de salario y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 5,000 a 50,000 días de salario.

(DEROGADO DÉCIMO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 6 DE FEBRERO DE 2008) N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA

EN VIGOR DEL PRESENTE INCISO, VER ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JULIO DE 2006)

Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las instituciones de crédito, sus miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información a que se refiere este artículo, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes”.

De dicha transcripción y del análisis de autos, es evidente que si bien se impugna de manera general el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en realidad, los conceptos de violación y agravios se focalizan esencialmente en la porción normativa adicionada en la reforma del diez de enero de dos mil catorce, que mandata a las instituciones de crédito para: ***“...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”.***

Así como en los dos párrafos siguientes, en los que por un lado, se prevé que: ***“La obligación de suspensión a que se refiere el párrafo anterior dejará de surtir sus efectos cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión”***, y por otro, que: ***“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”.

En suma, los puntos susceptibles de análisis en el presente recurso de revisión, serían los siguientes:

7.1.-	Invasión de facultades del Ministerio Público Inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por cuanto hace a la invasión por parte de la autoridad administrativa, de facultades del Ministerio Público, lo que violenta el contenido del artículo 21 de la Constitución Federal.
7.2.-	Violación del principio de presunción de inocencia Atendiendo a que, sin mediar procedimiento previo, se determina la procedencia de incluir a ciertas personas en la lista de personas bloqueadas del sistema financiero, lo que se considera inconstitucional.
7.3.-	Violación del derecho de previa audiencia A la luz de si existió o no omisión de estudio de argumentos relacionados planteados en la demanda de amparo; así como, con respecto a si los agravios vertidos en la revisión, combaten o no las consideraciones que sobre la violación a dicho derecho, incluyó la Juez de Distrito en la sentencia de amparo recurrida.

Ello sin perjuicio de que si uno de los referidos planteamientos resulta fundado, el mismo sería suficiente para la concesión del amparo y haría innecesario el estudio de los demás cuestionamientos.¹⁸

SÉPTIMO. Estudio de Fondo. Por razón de técnica, el presente estudio de fondo analiza, en principio, el planteamiento relacionado con el tema relativo a que la norma impugnada invade facultades del Ministerio Público.

¹⁸ Sirve de apoyo a esa consideración, con aplicación por analogía, lo referido por esta Suprema Corte en la jurisprudencia de rubro y texto siguiente: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.** Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la justicia federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja”. Séptima Época. Tercera Sala. Semanario Judicial de la Federación, Volumen 175-180, Cuarta Parte. Página: 72.

Pues bien, se estima que son esencialmente **fundados** los argumentos que, como concepto de violación,¹⁹ hizo valer la quejosa en su escrito de ampliación de demanda, en el sentido de que el artículo **115 de la Ley de Instituciones de Crédito**, resulta inconstitucional, puesto que, como se expone en la demanda de amparo, el supuesto fáctico para que una persona sea incluida en la lista de personas bloqueadas, consiste en que la autoridad hacendaría determine la existencia de alguna conducta relacionada con los delitos de Terrorismo y/o Lavado de Activos; lo cual, se alega, a todas luces invade la esfera de facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, debe decirse que, en efecto, el referido precepto de la Carta Magna, en su primer párrafo, establece las facultades del Ministerio Público y de las policías, en los siguientes términos:

“Art. 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Es indudable, que el mandato del constituyente, es expreso en el sentido de que sólo el Ministerio Público, y las policías²⁰ que deberán actuar bajo su conducción, están facultadas para **investigar** los delitos, y que, por tanto, dicha función, no puede constitucionalmente corresponder a una autoridad diversa.

Dicha facultad, no pugna con la posibilidad de que autoridades distintas al Ministerio Público y a las policías, estén en condición de

¹⁹ Fundamentalmente en el Cuarto Concepto de Violación, aunque ello se relaciona con otros puntos tratados a lo largo del escrito de ampliación de demanda de amparo.

²⁰ A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

identificar y separar aquellos datos o documentos que, a su juicio, resulten pertinentes para proceder penalmente en contra de quienes se piense han cometido algún delito, debiéndose presentar entonces la denuncia correspondiente al mencionado representante de la sociedad.

Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en que dicho ejercicio de identificación y concentración de posibles evidencias que existan y estén al alcance del denunciante, no se actúe fuera de los límites constitucionales; pues, por ejemplo, ello ocurriría si una autoridad ajena al Ministerio Público y a las policías que actúan bajo su conducción, ordena el desarrollo de diligencias conducentes para demostrar o no la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió.

Ello, se insiste, pues es facultad exclusiva del Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante dicha actividad, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley; y, en su caso, ordenar diligencias como las referidas.²¹

Así, las autoridades denunciantes, y, en general, cualquier persona, una vez que tengan conocimiento de un hecho probablemente constitutivo de delito, están obligadas a denunciarlo inmediatamente ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia, ante cualquier agente de la policía.

²¹ La competencia del Ministerio Público, se prevé a nivel de Ley, en el artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales: “**Competencia del Ministerio Público**”. “*Artículo 127. Competencia del Ministerio Público Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión*”.

Este “**deber de denunciar**”, que regula el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 222,²² tiene una modalidad especial tratándose de quienes en ejercicio de funciones públicas, tengan conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito.

Ello es así, ya que de conformidad al segundo párrafo de dicho precepto procesal, los funcionarios están obligados a denunciar los hechos inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere y, poniendo a su disposición, a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia, lo que confirma que autoridades distintas al Ministerio Público, no están autorizadas a realizar por su cuenta investigaciones relacionadas con la comisión de un delito, y que, por tanto, deben limitarse a denunciar de forma inmediata los hechos relacionados, acompañados de los datos que existan en su poder, no otros que por su cuenta obtengan sustituyéndose en la representación social que ostenta el Ministerio Público.

En su tercer párrafo, el referido artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, incluye una obligación adicional para

²² “Artículo 222. Deber de denunciar Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. Párrafo adicionado DOF 17-06-2016

No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detentan el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive”.

quienes en ejercicio de las funciones públicas arriba referidas, actúen en coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, consistente en que los mismos, deben limitarse a “**preservar el lugar de los hechos** hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía”.

Los referidos preceptos del Código Nacional de Procedimientos Penales y otros del mismo ordenamiento que se refieren en el presente estudio, no son materia de escrutinio constitucional en este asunto; sin embargo, son útiles para ilustrar que, incluso, a nivel de la legislación ordinaria, existe claridad en cuanto a los límites que tanto denunciantes particulares, como denunciantes que ejerzan funciones públicas, no pueden exceder con respecto a las facultades de investigación tanto del Ministerio Público, como de las policías que actúan bajo su conducción y mando.

Se insiste, lo anterior implica que, incluso, autoridades distintas a las citadas, no sólo no pueden realizar investigaciones relacionadas con la comisión de un delito, sino que tampoco pueden dictar en la esfera penal, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que, en su caso, están acotadas al propio Ministerio Público o a los jueces de control, cuando dichas medidas requieran de control judicial, lo cual, se establece así para garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.

Aquí, conviene atender lo señalado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo décimo cuarto, previene lo siguiente:

“Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes”.

Desde luego, no se desconoce que el propio precepto, en su párrafo décimo sexto, faculta a las autoridades administrativas para desarrollar ciertas acciones que, si bien pueden involucrar determinados procesos afines a un ejercicio de investigación, éstos están relacionados con cuestiones propiamente administrativas, entre ellas, las fiscales, por lo que dichas actividades no involucran propiamente una investigación de orden criminal y están acotadas a la materia administrativa que corresponda:

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.

Se trata entonces de ***facultades de comprobación sanitaria, administrativa o fiscal***, más no propiamente de atribuciones de investigación criminal; lo que no descarta que, si durante la realización de ejercicios de comprobación de la naturaleza referida, se toma conocimiento de la comisión de un delito, deba presentarse inmediatamente la denuncia penal respectiva con las evidencias disponibles.

Así, debe quedar claro que el artículo 16 constitucional, no autoriza de forma alguna a las autoridades administrativas para

investigar la comisión de delitos, y menos aún, para adoptar medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación ajenas a sus facultades de comprobación o gestión administrativa.

No pasa desapercibido que, en distintas materias, las autoridades administrativas pueden coadyuvar con el Ministerio Público en la persecución de determinados ilícitos, pero dicha coadyuvancia, también tiene límites y debe respetar las facultades exclusivas que, en materia de investigación, tienen la representación social y las policías que actúan bajo su conducción.

Tampoco pasa desapercibido el que en determinados casos, las autoridades que tomen conocimiento de un delito tienen la obligación legal de preservar el lugar de los hechos referida en el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero es muy distinto proteger un sitio en el que se cometió un delito hasta en tanto arriba la policía y el Ministerio Público, que el girar una orden determinada para, por ejemplo, asegurar bienes objeto o materia de un delito posiblemente cometido, pues ahí existen reglas constitucionales que por la propia integridad del proceso penal, no pueden transgredirse.

El referido artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como se ha mencionado, no es impugnado en este asunto, por lo que el mismo sólo se ha citado a manera de ejemplo, con independencia de su regularidad constitucional; pero lo cierto, es que la propia Constitución, al regular en su artículo 21 a la seguridad pública, no regula expresamente la coadyuvancia de autoridades administrativas en la preservación del lugar de los hechos delictivos o de la escena del crimen. Lo que sí se precisa, en el párrafo décimo del precepto constitucional referido, lo es que: ***“el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán***

coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Para ello, el párrafo noveno del artículo 21 constitucional, dispone que: ***“la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.***

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

Otro artículo que puede citarse para sostener ciertos actos de coadyuvancia con el Ministerio Público, lo es el 20 constitucional, mismo que en su apartado C, referido a los derechos de la víctima o del ofendido, contempla como uno de dichos derechos, en su fracción II, el de: ***“coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley”.***

Supuesto constitucional que, sin duda, es aplicable al caso de autoridades administrativas que deban coadyuvar con el Ministerio Público cuando, de acuerdo al ilícito cometido, puedan tener el carácter de víctimas u ofendidas.

Otro precepto legal que merece ser citado para ejemplificar el deber que pueden tener autoridades administrativas frente a la comisión de un delito, lo es el artículo 400 del Código Penal Federal,²³ mismo que tiene la peculiaridad de contemplar implícitamente en su fracción V, 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

²³ “Artículo 400.- Se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días multa, al que: I.- Con ánimo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiere, reciba u oculte el producto de aquél a sabiendas de esta circunstancia. Si el que recibió la cosa en venta, prenda o bajo cualquier concepto, no tuvo conocimiento de la procedencia ilícita de aquélla, por no haber tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien la recibió tenía derecho para disponer de ella, la pena se disminuirá hasta en una mitad; II.- Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito; III.- Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe; IV. Requerido por las autoridades, no dé auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes; V. No procure, 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 están cometiendo, salvo que tenga obligación de afrontar el riesgo, en cuyo caso se estará a lo previsto en este artículo o en otras normas aplicables; VI. Altere, modifique o perturbe ilícitamente el lugar, huellas o vestigios del hecho delictivo, y VII. Desvíe u obstaculice la investigación del hecho delictivo de que se trate o favorezca que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. No se aplicará la pena prevista en este artículo en los casos de las fracciones III, en lo referente al ocultamiento del infractor, y IV, cuando se trate de: a) Los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines; b) El cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo; y c) Los que estén ligados con el delincuente por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad derivados de motivos nobles. El juez, teniendo en cuenta la naturaleza de la acción, las circunstancias personales del acusado y las demás que señala el artículo 52, podrá imponer en los casos de encubrimiento a que se refieren las fracciones I, párrafo primero y II a IV de este artículo, en lugar de las sanciones señaladas, hasta las dos terceras partes de las que correspondería al autor del delito; debiendo hacer constar en la sentencia las razones en que se funda para aplicar la sanción que autoriza este párrafo”.

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. Por tanto, el deber que se cita, no justifica de forma alguna actitudes que lleven a no denunciar inmediatamente un delito cuando se está en posibilidad de ello, el tomar por cuenta propia facultades de investigación de un delito, o el incluso, después del ejercicio de dichas facultades, adoptar medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación.

Nuevamente, se aclara que el precepto en cuestión, no es objeto de escrutinio constitucional, pero se cita como forma exhaustiva de analizar las obligaciones y los límites que las personas en general y sobre todo, las autoridades administrativas, tienen frente a la ley cuando toman conocimiento de la consumación de delitos que se sabe, van a cometerse o se están cometiendo. Lo que es evidente, es que más allá de lo previsto en la legislación aplicable, la Constitución es clara en su artículo 21 y sólo deposita en el Ministerio Público y en las policías, la investigación de los delitos.

Ello sin duda, es aplicable a la investigación de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Lo expuesto hace sentido, si se toma en cuenta que la **Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita**, cuyo objeto previsto en su artículo

2º, es “proteger el sistema financiero y la economía nacional”,²⁴ contempla en su artículo 7º,²⁵ que la Procuraduría General de la República, contara con una **Unidad Especializada en Análisis Financiero**, como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuyo titular, tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación y podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales²⁶ y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.²⁷

Las facultades de dicha Unidad, se describen en el artículo 8º de la propia **Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita**, en los siguientes términos:

“Artículo 8. La Unidad tendrá las facultades siguientes:

I. Requerir a la Secretaría la información que resulte útil para el ejercicio de sus atribuciones;

II. Establecer los criterios de presentación de los reportes que elabore la Secretaría, sobre operaciones financieras susceptibles de estar vinculadas con esquemas de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

III. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información financiera y contable para que pueda ser

²⁴ “...estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento”.

²⁵ “Artículo 7. La Procuraduría contará con una Unidad Especializada en Análisis Financiero, como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La Unidad, cuyo titular tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, contará con oficiales ministeriales y personal especializados en las materias relacionadas con el objeto de la presente Ley, y estará adscrita a la oficina del Procurador General de la República.

La Unidad podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

²⁶ Así referido en dicha Ley, lo que hoy día, en lo aplicable, haría referencia al Código Nacional de Procedimientos Penales”.

²⁷ Dichos preceptos tampoco son impugnados ni son materia de escrutinio constitucional en este estudio.

utilizada por ésta y otras unidades competentes de la Procuraduría, en especial la relacionada con los Avisos materia de la presente Ley;

*IV. Coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría, en el **desarrollo de herramientas de inteligencia con metodologías interdisciplinarias de análisis e investigación de las distintas variables criminales, socioeconómicas y financieras, para conocer la evolución de las actividades relacionadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y medir su riesgo regional y sectorial;***

*V. Generar sus propias **herramientas para el efecto de investigar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita;***

VI. Participar en el diseño de los esquemas de capacitación, actualización y especialización en las materias de análisis financiero y contable;

VII. Emitir guías y manuales técnicos para la formulación de dictámenes en materia de análisis financiero y contable que requieran los agentes del Ministerio Público de la Federación en el cumplimiento de sus funciones de investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

VIII. Establecer mecanismos de consulta directa de información que pueda estar relacionada con operaciones con recursos de procedencia ilícita, en las bases de datos de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la planeación del combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

*IX. **Conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita de conformidad con el Capítulo II del Título Vigésimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal Federal, y coadyuvar con la Unidad Especializada prevista en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada cuando se trate de investigaciones vinculadas en la materia;***

*X. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y a aquellas personas responsables de dar Avisos en las organizaciones con Actividades sujetas a supervisión previstas en esta Ley. **En todos los casos, estos requerimientos deberán hacerse en el marco de una investigación formalmente iniciada,** así como sobre individuos y hechos consignados en una averiguación previa. En el caso de las Entidades Financieras, los requerimientos de información, opinión y pruebas en general, se harán a través de la Secretaría;*

XI. Celebrar convenios con las entidades federativas para acceder directamente a la información disponible en los Registros Públicos de la Propiedad de las entidades federativas del país, para la investigación y persecución de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita;

XII. Emitir los dictámenes y peritajes en materia de análisis financiero y contable que se requieran, y

XIII. Las demás que las disposiciones legales y reglamentarias determinen”.

Dichas facultades, incluyendo las de **utilizar técnicas y medidas de investigación**, no se otorgan en el artículo 6º²⁸ de la propia ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que es indicativo de que dichas técnicas y medidas sólo pueden adoptarse por el Ministerio Público, en el caso, por el titular de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República.

Así, es evidente que en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, existe una autoridad que, como Ministerio Público, está facultada para conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita y para, entre otras funciones, requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y a aquellas personas responsables de dar avisos en las

²⁸ “Artículo 6. La Secretaría tendrá las facultades siguientes: I. Recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo III; II. Requerir la información, documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad la información que le requiera en términos de la presente Ley; III. Coordinarse con otras autoridades supervisoras y de seguridad pública, nacionales y extranjeras, así como con quienes realicen Actividades Vulnerables, para prevenir y detectar actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, en los términos de las disposiciones legales aplicables; IV. Presentar las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público de la Federación cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, identifique hechos que puedan constituir delitos; V. Requerir la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley; VI. Conocer y resolver sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sanciones aplicadas; VII. Emitir Reglas de Carácter General para efectos de esta Ley, para mejor proveer en la esfera administrativa, y VIII. Las demás previstas en otras disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables”.

organizaciones con actividades sujetas a supervisión previstas en la referida **Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita**, siempre y cuando, precisa la propia ley en el artículo 8º antes transcrito, **en todos los casos, estos requerimientos se hagan en el marco de una investigación formalmente iniciada**, así como **sobre individuos y hechos consignados en una averiguación previa**.

Ahora bien, un análisis del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, permite arribar a la conclusión de que la facultad que ahí se otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para emitir una **lista de personas bloqueadas**, no tiene otra finalidad que la de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I del propio artículo, esto es, aquéllos que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la **comisión de los delitos** previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, lo cual, hace alusión a los delitos de **terrorismo**, de **terrorismo internacional** y de **operaciones con recursos de procedencia ilícita**, como se desprende de los propios preceptos citados:

***“Artículo 139.-** Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:*

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o

en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.

II. Al que acuerde o prepare un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en territorio nacional.

Las sanciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo se aumentarán en una mitad, cuando además:

I. El delito sea cometido en contra de un bien inmueble de acceso público;

II. Se genere un daño o perjuicio a la economía nacional, o

III. En la comisión del delito se detenga en calidad de rehén a una persona.

Artículo 148 Bis.- *Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten:*

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes, personas o servicios, de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para presionar a la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación;

II. Al que cometa el delito de homicidio o algún acto contra la libertad de una persona internacionalmente protegida;

III. Al que realice, en territorio mexicano, cualquier acto violento en contra de locales oficiales, residencias particulares o medios de transporte de una persona internacionalmente protegida, que atente en contra de su vida o su libertad, o

IV. Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer, se esté cometiendo o se haya cometido en el extranjero.

Para efectos de este artículo se entenderá como persona internacionalmente protegida a un jefe de Estado incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, así como los miembros de su familia que lo acompañen y, además, a cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o

cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, los miembros de su familia que habiten con él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho a una protección especial conforme al derecho internacional.

Artículo 400 Bis. *Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que, por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas:*

I. Adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, o

II. Oculte, encubra o pretenda ocultar o encubrir la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos, derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.

Para efectos de este Capítulo, se entenderá que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

En caso de conductas previstas en este Capítulo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en este Capítulo, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos”.

Ello denota que la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con relación a los referidos delitos, no está propiamente enmarcada, al menos de manera directa, con el ejercicio de facultades de comprobación fiscal, pues los ilícitos en cuestión, no tiene relación directa con la omisión de pago de contribuciones o con el incumplimiento de otras obligaciones de naturaleza eminentemente

tributaria, sino que básicamente, se busca prevenir y detectar determinados delitos en los que, el medio de comisión, está relacionado con la operación del sistema financiero, al que se busca proteger.

Posiblemente, pudieran a la par de las conductas ilícitas contempladas en los artículos arriba transcritos, estarse también cometiendo delitos fiscales o infracciones de orden administrativo o fiscal, pero en su caso, éstas tendrían que ser comprobadas y, en su caso, sancionadas, de manera independiente.

Lo cierto, es que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como le faculta el artículo aquí impugnado,²⁹ toma por su cuenta la investigación, aún implícita, de delitos penales, y más allá de ello, adopta al respecto medidas de aseguramiento de cuentas bancarias, lo que se realiza, incluso, sin intervención del Ministerio Público, luego entonces, es difícil sostener que se está actuando dentro del orden constitucional, pues en realidad, la referida Secretaría, está ejerciendo facultades que la carta magna reserva a la representación social y, en su caso, a las policías, en lo que se refiere a la investigación de delitos, pero incluso, a los jueces de control tratándose de ciertas medidas cautelares que requieren de control judicial.

No pasa desapercibido que el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, en su último párrafo, refiere que cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus **facultades de fiscalización**, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos referidos en el propio capítulo correspondiente al ilícito en cuestión, deberá ejercer respecto de los mismos las **facultades de comprobación** que le confieren las leyes y **denunciar** los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos, pero

²⁹ 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

incluso, tal mandato legal, independientemente de su regularidad constitucional, no implica el que se autorice que, en ejercicio de dichas facultades de fiscalización o comprobación, se puedan iniciar actos de investigación criminal y menos otros relativos a la adopción de medidas cautelares, providencias precautorias o de técnica de investigación relacionados con la comisión de un delito, pues se insiste, dichas facultades, en su caso, como lo mandata el artículo 16 de la carta magna, estarían acotadas a la comprobación sanitaria, administrativa o fiscal, y finalmente, seguiría activo el deber de formular de manera inmediata la denuncia respectiva ante el Ministerio Público, para que éste opere en el marco de sus facultades constitucionales.

Aquí, es importante precisar que incluir a una persona en la lista de personas bloqueadas, con los efectos amplios de suspensión de servicios y congelación de cuentas bancarias que precisa el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, tiene el alcance de una técnica de investigación o medida cautelar; pues finalmente, ello se adopta para indagar un ilícito penal (detección) y evitar que éste se siga cometiendo o que se cometan otros delitos (prevención), de lo que si bien puede tenerse o no certeza, lo cierto es que opera la medida con una presunción fundada de que se trata de recursos ilícitos, sin que, al menos en términos de la norma impugnada, se mandate dar intervención alguna e inmediata al Ministerio Público.

Esto es, el incluir a una persona en la lista de personas bloqueadas y girar un mandato a las instituciones del sistema financiero para que suspendan todo servicio a quien posiblemente está cometiendo un delito o auxiliando a otros a cometerlo, no tiene una finalidad primordialmente orientada a verificar que se están cubriendo o no contribuciones fiscales, o que se está o no cometiendo una

infracción administrativa, y de hecho, propiamente no se inicia un procedimiento administrativo, sino que se dispone la medida de manera directa con relación a la posible comisión de un delito.

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

Aquí, es relevante entender reglas afines a los autores o partícipes del delito, así como a quienes auxilian a cometerlo o lo encubren, pues ello permite demostrar que las personas sujetas al bloqueo de cuentas, en realidad, se encuentran en una importante situación de riesgo, pues al ser incluidas en la lista de personas bloqueadas, básicamente se les está incriminando en la posible comisión de un delito.

El artículo 13 del Código Penal Federal, refiere a quienes se considera que son autores o partícipes del delito, en los siguientes términos:

“Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito:

I.- Los que acuerden o preparen su realización.

II.- Los que los realicen por sí;

III.- Los que lo realicen conjuntamente;

IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;

V.- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;

*VI.- Los que dolosamente presten **ayuda o auxilien** a otro para su comisión;*

VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito y

*VIII.- Los que sin acuerdo previo, **intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.***

Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.

Para los sujetos a que se refieren las fracciones VI, VII y VIII, se aplicará la punibilidad dispuesta por el artículo 64 bis de este Código”.

Por su parte, el artículo 400 del propio Código Penal Federal, referido al delito de encubrimiento, menciona lo siguiente:

“Artículo 400.- Se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días multa, al que:

I.- Con ánimo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiriera, reciba u oculte el producto de aquél a sabiendas de esta circunstancia.

Si el que recibió la cosa en venta, prenda o bajo cualquier concepto, no tuvo conocimiento de la procedencia ilícita de aquélla, por no haber tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien la recibió tenía derecho para disponer de ella, la pena se disminuirá hasta en una mitad;

*II.- **Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito,** con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito;*

*III.- **Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe;***

IV. Requerido por las autoridades, no dé auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes;

*V. **No procure, 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 están cometiendo,** salvo que tenga obligación de afrontar el riesgo, en cuyo caso se estará a lo previsto en este artículo o en otras normas aplicables;*

*VI. **Altere, modifique o perturbe ilícitamente el lugar, huellas o vestigios del hecho delictivo, y***

VII. Desvíe u obstaculice la investigación del hecho delictivo de que se trate o favorezca que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

No se aplicará la pena prevista en este artículo en los casos de las fracciones III, en lo referente al ocultamiento del infractor, y IV, cuando se trate de:

- a) Los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines;*
- b) El cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo; y*
- c) Los que estén ligados con el delincuente por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad derivados de motivos nobles”.*

Lo transcrito es relevante, pues finalmente, al referirse la fracción I del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito a actos para prevenir y detectar actos, comisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, ello implica que las personas que son incluidas en la lista de personas bloqueadas, estarían presuntamente involucradas en la comisión de un ilícito penal, o cuando menos, en su encubrimiento, en términos del artículo 440 del mismo ordenamiento.

Desde luego, no puede estimarse inconstitucional la fracción I del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que sólo prevé que las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a, entre otras cuestiones, establecer medidas y procedimientos para “**prevenir**” y “**detectar**” los

actos, omisiones y operaciones arriba señaladas, vinculadas con los delitos ya referidos.

Ello, pues la detección de delitos no implica necesariamente la realización de una investigación penal, pero lo que sigue a la detección de delitos, lo es la consecuente e inmediata denuncia al Ministerio Público al que deben proporcionarse los datos disponibles, a efecto de que éste intervenga en el ámbito de su competencia constitucional.

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

Así, en principio, no es inconstitucional el que la autoridad hacendaria pueda coordinar o llevar a cabo la implementación de medidas preventivas del delito, e involucrar en ello a las distintas instituciones de crédito, pues de hecho, es idóneo que los distintos sectores de la sociedad se involucren en actividades que puedan prevenir la comisión de delitos.

Sin embargo, lo que sí resulta contrario al mandato constitucional, es que en la implementación de dichas medidas de prevención y detección del delito, la autoridad hacendaria, se sustituya en el Ministerio Público y realice por un lado, acciones dirigidas a la investigación de delitos, y más aún, que con relación a los mismos,

adopte medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación reservadas a la representación social y a las autoridades judiciales.

Es evidente que el actuar de la autoridad hacendaria, al establecer una lista de personas bloqueadas, tiene por objeto y como inmediato impacto, el que quienes ahí sean incluidos, no puedan realizar actos, operaciones o servicios prestados por las instituciones de crédito, lo que si bien tiene como finalidad prevenir la comisión de delitos y proteger al sistema financiero, no deja de materializarse en un congelamiento o inmovilización, aún provisional, de cuentas bancarias.

Aquí, destaca, por ejemplo, que el artículo 138 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla en su fracción II, como ***providencia precautoria*** para la restitución de derechos de la víctima, la inmovilización de cuentas y valores que se encuentren dentro del sistema financiero.

Y de hecho, en el citado precepto, se prevé que el juez decretará las providencias precautorias, siempre y cuando, de los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público y la víctima u ofendido, se desprenda la posible reparación del daño y la probabilidad de que el imputado será responsable de repararlo.

El artículo 155³⁰ del propio Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla como una de las ***medidas cautelares***, que a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado, la de ***“la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero”***.

³⁰ Dicho precepto no es impugnado y se cita de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

Por su parte, el artículo 157³¹ del ordenamiento procesal penal señalado, refiere lo siguiente con relación a la imposición de medidas cautelares:

“Artículo 157. Imposición de medidas cautelares

Las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de control, en audiencia y con presencia de las partes.

El Juez de control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este Código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

En ningún caso el Juez de control está autorizado a aplicar medidas cautelares sin tomar en cuenta el objeto o la finalidad de las mismas ni a aplicar medidas más graves que las previstas en el presente Código”.

En cuanto al aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras, el artículo 242³² del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone que: ***“el Ministerio Público o a solicitud de la policía podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento”.***

³¹ Dicho precepto no es impugnado y se cita de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

³² Dicho precepto no es impugnado y se cita de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

Ello, muestra que, en todo caso, si el bloqueo de cuentas objeto del presente estudio, se desea comparar más bien con una medida de aseguramiento (técnica de investigación) y no con una medida cautelar, lo cierto es que, de cualquier forma, la misma sólo puede imponerse acorde a determinadas reglas que, en todo caso, tienen relación con la cadena de custodia, entendida como **“el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión”**.³³ Así, por ejemplo, el artículo 230³⁴ del Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros preceptos del mismo ordenamiento, contiene reglas específicas aplicables al aseguramiento de bienes:

“Artículo 230. Reglas sobre el aseguramiento de bienes

El aseguramiento de bienes se realizará conforme a lo siguiente:

I. El Ministerio Público, o la Policía en auxilio de éste, deberá elaborar un inventario de todos y cada uno de los bienes que se pretendan asegurar, firmado por el imputado o la persona con quien se atienda el acto de investigación. Ante su ausencia o negativa, la relación deberá ser firmada por dos testigos presenciales que preferentemente no sean miembros de la Policía y cuando ello suceda, que no hayan participado materialmente en la ejecución del acto;

II. La Policía deberá tomar las providencias necesarias para la debida preservación del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas, o vestigios del hecho delictivo, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito asegurados, y

III. Los bienes asegurados y el inventario correspondiente se pondrán a la brevedad a disposición de la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables”.

³³ “Artículo 227 del Código Nacional de Procedimientos Penales”.

³⁴ Dicho precepto no es impugnado y se cita de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

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

Es importante destacar, que la inclusión en la lista de personas bloqueadas, deriva como lo confirman en sus informes justificados las autoridades responsables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la consulta de bases de datos con los que cuenta la Unidad de Inteligencia Financiera, la que con base en dicho análisis, **considera que existen elementos suficientes para inferir que las cuentas bancarias de los sujetos afectados, en el caso, del quejoso, estaban siendo utilizadas para operar recursos que tienen una procedencia ilícita dentro del sistema financiero nacional.**

Luego entonces, en lugar de que, como corresponde, la norma impugnada ordenare a la referida Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formular inmediatamente la denuncia penal correspondiente con los datos respectivos, para que fuere el Ministerio Público el que interviniera en el marco de su

competencia constitucional, lo que se hace en realidad, es implícitamente dar por hecho que sí se ha cometido un delito como parte de una investigación que, cuando menos, es materialmente de orden criminal, procediéndose en consecuencia a ordenar a las instituciones de crédito el bloqueo de las cuentas respectivo.

En tal sentido, aunque el referido bloqueo parece tener un carácter provisional, lo cierto es que la única forma de salir de la lista de personas bloqueadas, es demostrar que contrario a lo ordenado por la autoridad hacendaria, los recursos tienen una procedencia lícita.

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

Por su parte, la única forma de salir de la lista de personas bloqueadas, sería básicamente el demostrar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no se ha cometido un delito.

Así, de cualquier forma, la autoridad hacendaria estaría invadiendo funciones del Ministerio Público, pues sea en el análisis de bases de datos orientado a la detección de delitos o en el descarte de dicha comisión como base para que una persona sea retirada de la lista de personas bloqueadas, se estaría actualizando materialmente una labor material de investigación criminal, y a la vez, la adopción de medidas cautelares o de aseguramiento de bienes, propias de una investigación y de un juicio penal.

La naturaleza penal del actuar que nos ocupa, puede incluso corroborarse con la lectura de las recomendaciones del **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)**³⁵, documento que es citado en la exposición de motivos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y que, en parte, es antecedente de la creación en nuestro país de Unidades de Inteligencia Financiera:

“B. LAVADO DE ACTIVOS Y DECOMISO

3. Delito de lavado de activos

Los países deben tipificar el lavado de activos en base a la Convención de Viena y la Convención de Palermo. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la mayor gama posible de delitos determinantes.

4. Decomiso y medidas provisionales

*Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo **medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe:** (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.*

*Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) **ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo**, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas.*

*Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos **sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena)**, o que **exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes***

³⁵ Institución intergubernamental creada en el año 1989 por el G8.

en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales.

D. MEDIDAS PREVENTIVAS

18. Controles internos y filiales y subsidiarias

*Debe exigirse a las instituciones financieras que implementen programas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. **Debe exigirse a los grupos financieros que implementen a nivel de todo el grupo programas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo**, incluyendo políticas y procedimientos para intercambiar información dentro del grupo para propósitos ALA/CFT. Debe exigirse a las instituciones financieras que aseguren que sus sucursales y filiales extranjeras de propiedad mayoritaria apliquen medidas ALA/CFT de acuerdo con los requisitos del país de procedencia para la implementación de las Recomendaciones del GAFI, mediante los programas a nivel de grupo contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.*

[...]

REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS

20. Reporte de operaciones sospechosas

*Si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que **reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)**. 21. Revelación (tipping-off) y confidencialidad Las instituciones financieras, sus directores, funcionarios y empleados deben: (a) estar protegidos por la ley frente a la responsabilidad penal y civil por violación de alguna restricción sobre la revelación de información impuesta mediante contrato o mediante alguna disposición legislativa, normativa o administrativa, si éstos reportan sus sospechas de buena fe a la UIF, aun cuando no conocieren precisamente cuál era la actividad criminal subyacente, e independientemente de si la actividad ilegal realmente ocurrió o no; y*

(b) tener prohibido por ley revelar ("tipping-off") el hecho de que se está entregando a la UIF un reporte de operación sospechosa (ROS) o información relacionada.

[...]

F. FACULTADES Y RESPONSABILIDADES DE AUTORIDADES COMPETENTES Y OTRAS MEDIDAS INSTITUCIONALES

26. Regulación y supervisión de las instituciones financieras

*Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFI. Las autoridades competentes deben tomar las **medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa en una institución financiera.** Los países no deben aprobar el establecimiento u operación continuada de bancos pantalla.*

En el caso de las instituciones financieras sujetas a los Principios Centrales, las medidas de regulación y supervisión que se aplican para propósitos prudenciales y que son relevantes también para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, deben aplicarse de una forma similar para propósitos ALA/CFT. Esto debe incluir la aplicación de una supervisión de grupo consolidada para propósitos ALA/CFT.

Las demás instituciones financieras deben recibir licencia o ser registradas y reguladas apropiadamente, y estar sujetas a la supervisión o vigilancia para propósitos ALA/CFT, teniendo en cuenta el riesgo de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo en ese sector. Como mínimo, los negocios que presten un servicio de transferencia de dinero o valores, o de cambio de dinero o moneda, deben recibir licencia o ser registrados, y estar sujetos a sistemas eficaces de monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos nacionales ALA/CFT.

OPERATIVO Y ORDEN PÚBLICO

29. Unidades de inteligencia financiera

*Los países deben establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como un **centro nacional para la recepción y análisis de:** (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF debe ser capaz de **obtener información** adicional de los sujetos obligados, y debe tener **acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera** para desempeñar sus funciones apropiadamente.*

30. Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas

*Los países deben asegurar que las **autoridades del orden público** designadas tengan responsabilidad para desarrollar las investigaciones sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo dentro del marco de las políticas nacionales ALA/CFT. Al menos en todos los casos relacionados a delitos que produzcan gran volumen de activos, las **autoridades del orden público** designadas*

*deben desarrollar una investigación financiera de manera proactiva en paralelo a la persecución del lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo. Ello debe incluir casos en los que el delito determinante asociado ocurre fuera de sus jurisdicciones. Los países deben asegurar que las autoridades competentes tengan responsabilidad en la **rápida identificación, rastreo e inicio de acciones para congelar y embargar bienes que están, o puedan ser o estar, sujetos a decomiso, o que se sospecha que son producto del crimen**. Los países deben utilizar también, cuando sea necesario, grupos multidisciplinarios permanentes o temporales especializados en investigaciones financieras o de activos. Los países deben asegurar que, cuando sea necesario, se lleven a cabo investigaciones cooperativas con las autoridades competentes apropiadas en otros países”.*³⁶

Como se observa, las recomendaciones en cuestión, se han tratado de insertar en la legislación ordinaria del país, pero ello no impide que las mismas sean objeto de escrutinio constitucional.

³⁶ “NOTA INTERPRETATIVA DE LA RECOMENDACIÓN 30 (RESPONSABILIDADES DE LAS AUTORIDADES DE ORDEN PÚBLICO E INVESTIGATIVAS) 1. Deben existir autoridades del orden público designadas que tengan responsabilidad en asegurar que se investigue apropiadamente el lavado de activos, los delitos determinantes y el financiamiento del terrorismo, mediante una investigación financiera. Los países deben **designar también a una o más autoridades competentes para identificar, rastrear e iniciar el congelamiento y embargo de bienes que están sujetos, o pudieran estar sujetos, a decomiso**. 2. ‘Investigación financiera’ significa una investigación preliminar sobre los asuntos financieros relacionados a una actividad criminal, con la finalidad de: *Identificar el alcance de las redes criminales y/o la escala de la criminalidad; *Identificar y rastrear activos del crimen, fondos terroristas u otros activos que están sujetos, **o pudieran estar sujetos, a decomiso**; y v Desarrollar evidencia que pueda ser utilizada en procesos penales. 3. ‘Investigación financiera paralela’ se refiere a la realización de una investigación financiera junto con, o en el contexto de, una investigación criminal (tradicional) sobre el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y/o delito(s) determinante (s). Los investigadores de la rama del orden público de delitos determinantes deben estar autorizados a llevar adelante la investigación de los delitos relacionados al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo durante una investigación paralela o ser capaces de remitir el caso a otra agencia para dar seguimiento a dichas investigaciones. 4. Los países deben considerar la toma de medidas, incluyendo medidas legislativas, a nivel nacional, para **permitir a sus autoridades competentes que investigan casos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, posponer o anular la detención de personas sospechosas y/o la embargo del dinero**, con el propósito de identificar a las personas involucradas en dichas actividades o para recopilar pruebas. Sin estas medidas se impide el uso de procedimientos tales como los envíos controlados y las operaciones secretas. 5. La Recomendación 30 se aplica también a las **autoridades competentes que no son las autoridades del orden público per se, pero que tienen la responsabilidad de llevar a cabo investigaciones financieras de delitos determinantes, en la medida en que esas autoridades competentes están ejerciendo las funciones abordadas dentro de la Recomendación 30**. 6. Se pueden designar autoridades anticorrupción con facultades de coerción para investigar los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo derivados de, o relacionados a, delitos de corrupción dentro de la Recomendación 30, y estas autoridades deben contar al propio tiempo con facultades suficientes para identificar, rastrear e **iniciar el congelamiento y embargo de activos**. 7. Debe ser tomada en cuenta la **gama de agencias del orden público y otras autoridades competentes** que se mencionan arriba cuando en las investigaciones financieras los países hacen uso de grupos multidisciplinarios. 8. Las autoridades del orden público y autoridades procesales deben contar con recursos financieros, humanos y técnicos adecuados. Los países deben tener establecidos procesos para asegurar que el personal de esas autoridades mantenga elevados estándares profesionales, incluyendo estándares sobre la confidencialidad, y deben tener una profunda integridad y contar con las habilidades acordes.

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

A diferencia de otras acciones que realiza la autoridad hacendaria para la fiscalización de contribuyentes, con respecto a los impuestos, derechos o demás contribuciones tributarias que deban cubrir y ameriten comprobación; en el caso, el actuar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de su Unidad de Inteligencia Financiera y de las áreas que dependen de la misma, no está orientado a una intervención propiamente de naturaleza fiscal, sino a la prevención y detección de delitos, lo que administrativamente podría ser regular constitucionalmente como un actuar de gestión válido, hasta donde no involucre diligencias propias de una investigación y proceso penal, pero cuando se invade el actuar del Ministerio Público y posiblemente, de autoridades judiciales, no puede avalarse una norma que así lo permita.

Y es que el bloqueo de cuentas bancarias en análisis, tampoco está enmarcado en el contexto del derecho administrativo sancionador, pues no es una infracción administrativa lo que se investiga y sanciona, sino la comisión de un delito o el auxilio a su comisión, lo que no sólo se indaga a partir de técnicas de investigación especializadas en materia financiera, sino que se interviene incluso mediante el aseguramiento de los bienes afectos a la posible comisión de un ilícito

penal; lo que sin duda, puede además tener repercusiones en la cadena de custodia de las evidencias, e incluso, afectar el desarrollo de posteriores investigaciones y actuaciones de orden penal que sí lleven a cabo autoridades competentes en la esfera criminal.

Conviene aquí hacer alusión a lo previsto en los artículos 227 a 229³⁷ del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 227. Cadena de custodia

*La cadena de custodia es el **sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo**, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión.*

*Con el fin de corroborar los elementos materiales probatorios y la evidencia física, **la cadena de custodia se aplicará teniendo en cuenta los siguientes factores**: identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, empaque y traslado; lugares y fechas de permanencia y los cambios que en cada custodia se hayan realizado; igualmente se registrará el nombre y la identificación de todas las personas que hayan estado en contacto con esos elementos.*

Artículo 228. Responsables de cadena de custodia

La aplicación de la cadena de custodia es responsabilidad de quienes en cumplimiento de las funciones propias de su encargo o actividad, en los términos de ley, tengan contacto con los indicios, vestigios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo.

Cuando durante el procedimiento de cadena de custodia los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito se alteren, no perderán su valor probatorio, a menos que la autoridad competente verifique que han sido modificados de tal forma que hayan perdido su eficacia para acreditar el hecho o circunstancia de que se trate. Los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito deberán concatenarse con otros medios probatorios para tal fin. Lo anterior, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos por la inobservancia de este procedimiento.

³⁷ Dichos preceptos no son impugnados y se citan de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

Artículo 229. Aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito

*Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, **siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación**, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación”.*

Dichos preceptos, infieren el que, incluso, para el éxito de una eventual condena en un proceso penal, sea indispensable cuidar las formalidades de ley en el aseguramiento de instrumentos, objetos o productos del delito.

Además, es imperativo entender que si el congelamiento de cuentas bancarias opera bajo la sospecha de que se está cometiendo un delito o de que se está auxiliando de alguna forma a su comisión, ello adquiere implícitamente el carácter de una **imputación de orden penal** en contra del titular de las cuentas bancarias en cuestión, lo que exige que se respeten los derechos y garantías que protege el artículo 20 de la carta magna:

“Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, **proteger al inocente**, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. **Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo** y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir

en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.”

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación

de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención”.

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

Así, acorde a lo previsto en el artículo 21 constitucional y sin lugar a duda, cuando las autoridades hacendarias detecten la comisión de un delito, no puede existir otro comportamiento que el de formular de inmediato la denuncia respectiva, y permitir que sea el Ministerio Público el que intervenga para realizar la investigación correspondiente y, en su caso, para que sea este último el que adopte las medidas de aseguramiento que resulten procedentes y otras que le sean permitidas, o el que solicite, cuando corresponda y ante la autoridad

judicial, la adopción de las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que la ley permita.

No obsta a lo anterior, el que, por ejemplo, el Pleno de este Alto Tribunal, hubiese determinado en el amparo en revisión 2241/97, que la facultad que concede el artículo 42, fracción III, del Código Fiscal de la Federación a la autoridad hacendaria para comprobar la comisión de los delitos fiscales, no invade las facultades de investigación y persecución de los delitos que el artículo 21 constitucional otorga al Ministerio Público,³⁸ pues en el presente caso, el actuar de la autoridad hacendaria no está relacionado directamente con la comisión de delitos fiscales, sino de los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita, y aunque en este

³⁸ Novena Época. Registro: 191119. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Septiembre de 2000. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: P. CL/2000. Página: 20. ***“DELITOS FISCALES. LA FACULTAD QUE CONCEDE EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN A LA AUTORIDAD HACENDARIA PARA COMPROBAR LA COMISIÓN DE AQUÉLLOS, NO INVADIR LAS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS QUE EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL OTORGA AL MINISTERIO PÚBLICO.*** De la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 72, 92 y 93 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso artículo 42, fracción III, del propio ordenamiento, se advierte que la frase “comprobar los delitos fiscales” a que alude este último y que desde el punto de vista gramatical coincide con la actividad que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero referida y encaminada única y exclusivamente a sus facultades de comprobación fiscal, no invade las facultades que el artículo 21 de la Constitución Federal otorga al Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos que sólo a él le incumbe. Ello es así, porque la comprobación de la comisión de delitos fiscales debe entenderse como el aviso que se da al citado representante social para que, en su caso, inicie la averiguación previa, labor que no podría llevar a cabo si la autoridad hacendaria, previamente, no ejerce sus facultades de comprobación fiscal, entre ellas, la de verificar la comisión de delitos fiscales que llegare a advertir, facultad que no es autónoma sino accesoria de la determinación de créditos fiscales. En consecuencia, debe decirse que la facultad que se otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para comprobar la comisión de delitos fiscales, no invade las facultades conferidas al Ministerio Público en el precepto constitucional de referencia, en virtud de que aquélla se encuentra necesariamente vinculada con la comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales y sólo permite que la autoridad, sin quebrantar los requisitos formales en el desahogo de una orden de visita domiciliaria, ***separe aquellos datos o documentos que a su juicio resultan pertinentes para proceder penalmente en contra de los sujetos que cometan infracciones a las normas fiscales respectivas***, a través de la denuncia de hechos al mencionado representante de la sociedad, de la formulación de la querrela, o declaratoria de perjuicios, según el delito de que se trate”. Amparo en revisión 2241/97. ***********. 13 de junio de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza. Encargado del engrose: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Javier Solís López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CL/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

último, un requisito de procedencia lo es la denuncia que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cierto es que ello opera cuando durante el ejercicio de sus facultades de comprobación y fiscalización que sí sean de su competencia, encuentre elementos que permitan presumir la comisión del delito previsto en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, lo que no autoriza a dicha autoridad hacendaria a sustituir al Ministerio Público en las investigaciones criminales que sólo éste puede realizar.

Además, de la propia Tesis P. CL/2000 que derivó del citado amparo en revisión 2241/97, se advierte que las facultades de comprobación ahí referidas y que corresponden a la autoridad hacendaria, se encuentran necesariamente vinculadas con la **comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales** y sólo permiten que la autoridad, sin quebrantar los requisitos formales en el desahogo de una orden de visita domiciliaria, **separe aquellos datos o documentos que a su juicio resultan pertinentes para proceder penalmente en contra de los sujetos que cometan infracciones a las normas fiscales respectivas**, a través de la denuncia de hechos al Ministerio Público.

Ello, se confirmó en el criterio adoptado en la Contradicción de Tesis 10/98, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal, y que derivó en la Tesis P./J. 92/2000.³⁹

³⁹ Novena Época. Registro: 191108. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Septiembre de 2000. Materia(s): Penal. Tesis: P./J. 92/2000. Página: 6. **"DEFRAUDACIÓN FISCAL. PARA QUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO FORMULE QUERRELLA POR ESE DELITO, NO ES NECESARIO QUE CULMINE LA VISITA DE AUDITORÍA EN LA QUE TUVO CONOCIMIENTO DE SU PROBABLE COMISIÓN.** De conformidad con lo previsto en el artículo 92, fracción I, del Código Fiscal de la Federación vigente en el año de mil novecientos noventa y cinco, para proceder penalmente por la comisión de un delito fiscal, será necesario que previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule querrella, tratándose, entre otros, del delito de defraudación fiscal. La investigación y persecución del delito, por mandato del artículo 21 constitucional, incumbe al Ministerio Público, y la sanción de éste, mediante la imposición de penas, a la autoridad judicial. Así, el único órgano facultado para investigar y perseguir la comisión de un delito fiscal es el Ministerio Público Federal, al que podrá coadyuvar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos

A la vez, no pasa desapercibido el criterio que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, adoptó en la Tesis 2a. XLIV/2015 (10a.),⁴⁰ con relación al artículo 6º⁴¹ de la Ley Federal de Prevención e Identificación de Operaciones Ilícitas con Recursos de Procedencia Ilícita, en cuanto a que el mismo no viola el diverso 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, del propio criterio, se advierte que las facultades ahí contempladas, no constituyen propiamente una

y límites que marcan las leyes; correspondiendo a esta última el deber de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y, en su caso, denunciar la posible comisión de un ilícito. De ahí que, si durante la práctica de una auditoría conoció los hechos probablemente constitutivos del ilícito, puede, de manera inmediata, presentar la querrela respectiva, sin importar el estado que guarde la visita de inspección, ya que en el procedimiento que habrá de iniciarse, el Ministerio Público Federal realizará las investigaciones conducentes, a fin de establecer si existe o no el delito denunciado, dando al contribuyente la oportunidad de defenderse’. Contradicción de tesis 10/98. Entre las sustentadas por el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito. 13 de junio de 2000. Mayoría de diez votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número 92/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 10, tesis P./J. 130/2000, de rubro: **"DEFRAUDACIÓN FISCAL. PARA QUE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO FORMULE QUERRELA POR ESE DELITO, NO ES NECESARIO QUE ANTES BRINDE AL VISITADO LA OPORTUNIDAD DE DEFENDERSE"**.

⁴⁰ Décima Época. Registro: 2009482. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, Junio de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. XLIV/2015 (10a.). Página: 1073. **"PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA EL DIVERSO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Acorde con el precepto constitucional citado, la facultad de investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías; sin embargo, dicha facultad no se transgrede con las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por sí o a través de sus Unidades, en el artículo 6 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, porque estas facultades no constituyen propiamente una investigación, ya que, en caso de advertir hechos que pudieran constituir delitos, la Secretaría deberá presentar la denuncia ante la autoridad correspondiente, es decir, ante el Ministerio Público, quien continuará con su investigación y persecución". Amparo en revisión 524/2014. ***** . 21 de enero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Juan Pablo Gómez Fierro y Norma Paola Cerón Fernández. Amparo en revisión 761/2014. ***** . 18 de febrero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Miguel Ángel Burguete García. Esta tesis se publicó el viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

⁴¹ "Artículo 6. La Secretaría tendrá las facultades siguientes:

I. Recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo III;

II. Requerir la información, documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad la información que le requiera en términos de la presente Ley;

III. Coordinarse con otras autoridades supervisoras y de seguridad pública, nacionales y extranjeras, así como con quienes realicen Actividades Vulnerables, para prevenir y detectar actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

IV. Presentar las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público de la Federación cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, identifique hechos que puedan constituir delitos;...".

investigación, ya que, en caso de advertir hechos que pudieran constituir delitos, la Secretaría deberá presentar la denuncia ante la autoridad correspondiente, es decir, ante el Ministerio Público, quien continuará con su investigación y persecución; supuesto que es distinto al contemplado en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que para instrumentar la lista de personas bloqueadas, sí presupone, cuando menos materialmente, una investigación de orden penal, y más aún, la adopción de medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación que son competencia de autoridades de la esfera criminal.

En otro contexto afín al artículo 21 constitucional, no podría suponerse que la autoridad hacendaria actúa en el caso como una institución de policía, o que su Unidad de Inteligencia Financiera tiene tal carácter, pues independientemente de que se considera que, atendiendo, entre otros, a los principios de legalidad y certeza jurídica, el carácter de institución de policía, sólo puede derivar de una concesión expresamente otorgada por la ley, lo cierto es que de cualquier forma, tal actuar debería estar coordinado por el Ministerio Público, lo que en el caso no ocurre, pues es evidente que las facultades en cuestión, que otorga el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se ejercen por la autoridad hacendaria, sin intervención alguna del Ministerio Público, y en todo caso, como ya se precisó, no sólo se realizan investigaciones de orden criminal propias de la autoridad penal, sino que se adoptan medidas, como el bloqueo de cuentas, que en el caso, sólo podrían determinar autoridades competentes en términos de la legislación penal aplicable.

A la vez, debe destacarse que el bloqueo de cuentas que aquí es objeto de análisis, tiene una naturaleza distinta con respecto a las figuras de **“aseguramiento de bienes relacionado con el ejercicio**

de facultades de comprobación fiscal” y de **“embargo precautorio en materia fiscal”**, ya que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito impugnado, no tiene relación directa ni con la determinación de créditos fiscales, ni con la garantía de los mismos, sino con la comisión de ilícitos específicos, que incluso, son ajenos a los que se conocen como delitos fiscales.

Y es que, se insiste, el supuesto a que hace referencia la norma impugnada, no tiene relación directa con actos de naturaleza fiscal, sino con delitos específicos que se pueden actualizar independientemente del pago o no de las contribuciones a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Carta Magna. De hecho, en el presente caso, el aseguramiento previsto por la norma impugnada opera no porque exista una oposición por parte de la persona involucrada a colaborar con la autoridad hacendaria, porque se niegue a poner a disposición de la autoridad determinada información o documentación para efectos fiscales, como lo es el caso de la contabilidad o porque no se localice a un contribuyente; sino que el aseguramiento opera bajo la presunción de que se ha cometido un delito que no es propiamente de naturaleza fiscal y de que dicho delito se ha cometido por quien es titular de las cuentas bloqueadas, o cuando menos, de que el ilícito se ha cometido bajo su colaboración o facilitación.

Así, el aseguramiento no busca ni siquiera garantizar el pago de contribuciones omitidas, ni puede justificarse con la mera idea de que la medida busca salvaguardar el interés público o la efectividad de la futura actuación de la autoridad penal, pues en todo caso, nada impide a la autoridad hacendaria acudir ante el Ministerio Público para formular la denuncia penal respectiva y solicitar su intervención en las medidas

que, en su caso, deban adoptarse para bloquear las cuentas respectivas y evitar que las mismas se dilapiden.

Así, no resultan aplicables al caso los criterios que este Alto Tribunal ha adoptado en las materias fiscales referidas.^{42 43 44 45}

Lo anterior, no descarta que en esas esferas, se pudieran, en su caso, ejercer las facultades respectivas en términos de la legislación aplicable, pero en este asunto, si lo que se persigue es detectar y prevenir la comisión de un delito, no se justifica que la autoridad hacendaria, incumpla su obligación de denunciar de inmediato la comisión de hechos que estime constitutivos de delito, y que además, mediante el bloqueo de cuentas, adopte medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación (incluyendo el aseguramiento), que tendrían que ser instrumentadas por autoridades competentes en el marco de la legislación penal aplicable.

⁴² Novena Época. Registro: 162646. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Marzo de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 11/2011. Página: 503. **“ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES O LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE POR OBSTACULIZAR U Oponerse al inicio de las facultades de comprobación o por no señalar su domicilio. El artículo 145-A, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, no viola la garantía de seguridad jurídica”.**

⁴³ Novena Época. Registro: 165336. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010. Materia(s): Administrativa. Tesis: 1a. XXIV/2010. Página: 110. **“ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE JUNIO DE 2006, NO DEBE UTILIZARSE COMO MECANISMO DE GARANTÍA PARA FUTUROS CRÉDITOS FISCALES”.**

⁴⁴ Novena Época. Registro: 165267. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010. Materia(s): Administrativa. Tesis: 1a. XXII/2010. Página: 116. **“EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. ES UNA INSTITUCIÓN DIFERENTE DEL ASEGURAMIENTO DE BIENES (INTERPRETACIÓN DEL MODIFICADO ARTÍCULO 145 Y DEL VIGENTE ARTÍCULO 145-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)”.**

⁴⁵ Novena Época. Registro: 168723. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Octubre de 2008. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a./J. 139/2008. Página: 440. **“ASEGURAMIENTO DE LA CONTABILIDAD CUANDO EL CONTRIBUYENTE SE NIEGA A PROPORCIONAR LA QUE ACREDITE EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES FISCALES. EL ARTÍCULO 145-A, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, adicionado mediante decreto publicado en el diario oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, no viola la garantía de seguridad jurídica”.**

Todo lo anterior, fortalece la conclusión anticipada en el sentido de que resulta fundado el concepto de violación invocado por la parte quejosa en su escrito de ampliación de demanda, por cuanto a que acorde al artículo impugnado (**115 de la Ley de Instituciones de Crédito**), se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a invadir facultades constitucionales del Ministerio Público (**artículo 21 constitucional**), y es que:

- No existe argumento constitucional alguno que permita entender que las facultades concedidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —en términos de los artículos 31 fracción IV o 16 constitucionales— se extienden al grado de permitirle investigar conductas delictivas con el propósito particular de generar una lista de personas por bloquear, facultad que sin duda corresponde en exclusivo al Ministerio Público, en términos del artículo 21 constitucional.
- Si bien las atribuciones que se cuestionan de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previstas en la norma impugnada, derivan de la intención de atender recomendaciones formuladas por la comunidad internacional (en particular, del Grupo de Acción Financiera contra el Bloqueo de Capitales “GAFI” y del Consejo de Seguridad de la Organizaciones de las Naciones Unidas), mismas que se decantan por establecer un modelo administrativo —por oposición a uno judicial— para el control de la inteligencia financiera, lo cierto es que tal modelo permitiría que una Secretaría encargada de las finanzas y la recaudación fiscal pueda involucrarse en la investigación de delitos asociados con actividades financieras, lo que no es compatible con el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución.

- Conforme a lo planteado en este fallo, de cualquier forma, nada impediría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cumplir con el espíritu general de las recomendaciones del GAFI, puesto que si la autoridad hacendaria detecta información que pudiera suponer la posible comisión de uno de los delitos en cuestión (terrorismo, terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita), perfectamente podría hacer llegar esa información al Ministerio Público a efecto de que éste —en el marco de sus atribuciones constitucionales— iniciare la persecución del delito en cuestión y, de manera concomitante, ordenara, en su caso, la inmovilización provisional de cuentas bancarias o solicitare dicha medida a la autoridad judicial cuando así corresponda.
- En el marco del procedimiento penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regula las competencias específicas de las autoridades competentes y las condiciones que obligan la intervención del juez del control, y de hecho, el artículo 155 del citado ordenamiento, caracteriza la inmovilización de cuentas como un medida cautelar, en tanto que el diverso artículo 157, otorga al juez de control la facultad de resolverla.

De hecho, incluso en lo que se refiere al alcance de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de delitos fiscales, debe entenderse que éstas están acotadas a que cuando actuando en el marco de su competencia afín a la comprobación fiscal, obtiene información que permite suponer la comisión de cualquier delito fiscal, la obligación inmediata es la de informar al Ministerio Público mediante la denuncia o querella respectiva (cuando resulte parte afectada), lo que por mayoría de razón, debe aplicar también cuando se trate de la detección de delitos que no tienen la naturaleza fiscal.

Lo anterior no implica que la autoridad hacendaria deba ser pasiva cuando advierta la existencia de información de naturaleza delictiva, pero si envuelve el compromiso de denunciar la misma de forma inmediata al Ministerio Público, pues las facultades de comprobación fiscal, no llegan al extremo de permitir una actuación de motu proprio en el marco de una investigación estrictamente penal, ni menos aún a la posibilidad de obligar a las instituciones financieras a imponer a sus usuarios una medida de bloqueo de cuentas que claramente restringe las libertades de las personas físicas y morales.

Conviene precisar que la iniciativa del Titular del Ejecutivo Federal que llevó a la reforma de distintas disposiciones legales, -entre ella la impugnada-, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, no contemplaba la lista de personas bloqueadas que nos ocupa, y que ésta se incluyó por la Cámara de Origen (a raíz del Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia), cuya propuesta fue precisamente incluir dicha lista, con la finalidad de fortalecer las medidas para prevenir la ejecución de delitos.

A la vez, es relevante lo dicho en su informe justificado de fecha cuatro de diciembre de dos mil quince, por el **Director de Procesos Legales “B”** de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

“Es de manifestarse que la suscripción del oficio 110/F/B/1195/2015, que se traduce en la exteriorización del bloqueo de la persona, efectuado a través del acuerdo 77/2015 de fecha cinco de noviembre de dos mil quince, emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, en el ámbito de las atribuciones y facultades que le permiten establecer medidas para prevenir y detectar actos y operaciones para investigar y perseguir el delito de operaciones

con recursos de procedencia ilícita, previstas en los artículos 15 fracciones I, inciso a) y XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 70a, 71a, 73a de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones de Procedencia Ilícita”.

Con ello, expresamente se aceptó que las acciones realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Unidad de Inteligencia Financiera, materialmente se actualizaron en actos de investigación y persecución de un delito, pidiéndose incluso que se negara el amparo a la quejosa, pues de lo contrario, ***“se le permitiría la continuación de la comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, tipificado en el numeral 400 bis del Código Penal Federal, así como de sus efectos”***, lo que también implica que para la autoridad hacendaria, es un hecho que se cometió un delito, lo que conlleva una imputación de orden criminal y un tratamiento como responsable de un delito a la empresa quejosa y a quienes la dirigen o representan, a lo que se reaccionó con el bloqueo de cuentas y operaciones bancarias, sin intervención alguna en dicho actuar del Ministerio Público.

Ello, pues como la autoridad referida señala en su informe justificado ***“existían elementos suficientes para inferir que a través de las cuentas aperturadas a nombre de la quejosa, estaban siendo utilizadas para operar recursos que tienen una procedencia ilícita, dentro del territorio nacional y hacia el extranjero”***.

Así, sin duda, el aseguramiento se actualizó en términos de la norma impugnada, ante la sospecha en principio, y aseveración a la vez, de que se habían y estaban cometiendo actos delictuosos.

Lo relevante, se reitera, es que es el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito el que autoriza dicho proceder, y que tal actuar,

sin duda, invade la esfera de competencias del Ministerio Público, razón por la que es procedente resolver la inconstitucionalidad del precepto impugnado, pues sin duda, el mismo transgrede lo mandado por el artículo 21 constitucional.

No obstante, es pertinente precisar, que la inconstitucionalidad referida, está acotada a la siguiente porción normativa del referido precepto:

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

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

Ello, pues es dicha porción normativa la que supone la facultad de la autoridad hacendaria de establecer una lista de personas bloqueadas, de difundirla y de generar como impacto, la suspensión de actos, operaciones o servicios a determinados clientes o usuarios de las instituciones de crédito, lo que articulado con la fracción I del propio precepto, implica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizó previamente una investigación que lleve a incluir en la referida lista a quienes se considera están realizando actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código.

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

Como también se anunció, estimándose suficiente el análisis del planteamiento a que este apartado se refiere para arribar a una decisión sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada, es innecesario realizar un pronunciamiento sobre los restantes argumentos planteados por la parte recurrente (quejosa) en su demanda de amparo y en su escrito de agravios.

OCTAVO. Decisión. Atendiendo a lo expuesto en el séptimo considerando de esta sentencia, y al estimarse **fundado** el concepto de violación ahí analizado –*cuyo estudio se omitió en la sentencia de amparo dictada por la Jueza de Distrito del conocimiento*–, es procedente -como en los dos considerandos siguientes se aclara- (1) modificar la resolución impugnada; (2) conceder el amparo y protección de la justicia federal por cuanto hace a que el precepto impugnado, transgrede el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al invadir la competencia del Ministerio Público en lo que se refiere a la facultad de investigar y perseguir los delitos; y (3) dejar sin materia las revisiones principales promovidas por las partes

en las cuestiones de legalidad pendientes de estudio, pues a ningún fin práctico llevaría su análisis, si ante la inconstitucionalidad que se declara del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, quedan sin efectos los actos de ejecución en los que fue aplicada dicha norma, resultando por tanto innecesario reservar jurisdicción al Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

NOVENO. Efectos de la concesión. De conformidad a lo señalado por el artículo 77 de la Ley de Amparo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que es inconstitucional el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en la porción normativa siguiente:

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

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

Por tanto, el amparo se concede para el efecto de que se desincorpore de la esfera jurídica de la sociedad quejosa la aludida porción normativa, misma que no deberá ser aplicada en su perjuicio ni en el presente ni en el futuro.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 112/99, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE**

PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA”.⁴⁶

Luego, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en la porción normativa arriba indicada, alcanza al acto de aplicación que dio lugar al presente juicio de amparo, así como a los actos subsecuentes derivados del mismo o relacionados con aquél, única y exclusivamente en lo que se refiere a la sociedad quejosa, por lo que cada una de las autoridades responsables emisoras, deberá dejar sin efectos los siguientes actos:

⁴⁶ De texto y datos de localización siguientes: “*El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro”.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999. Página 19, Registro 192846.

- **Acuerdo 77/2015**, por el que se dio a conocer lista de personas bloqueadas, emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- **Oficio *******, de fecha cinco de noviembre de dos mil quince, girado por el **Director de Procesos Legales “B”** adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- **Oficios ***** y ******* de fecha cinco de noviembre de ese mismo año, remitidos por el **Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D”**, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a BBVA Bancomer, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, y a Banco Multiva, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple.
- Ello impacta también a la **comunicación** de fecha seis de noviembre de dos mil quince, dirigida a la empresa quejosa por *********, y, en su caso, de existir, a cualquier comunicación afín dirigida a dicha empresa quejosa por el propio ********* o por la diversa institución de crédito *********.

Considerando el alcance de los efectos para los que se concede el amparo, es necesario modificar la sentencia recurrida dictada por la Jueza Séptima de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, pues si bien ahí se concedió el amparo para que, primero, se hiciera del conocimiento de la quejosa, que estaba incluida en la lista de personas bloqueadas en términos del acuerdo 77/2015, y para que, después, se otorgare a la misma la garantía de audiencia a que alude

la disposición 73ª, de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; lo cierto es que al declararse la inconstitucionalidad de dicho precepto y de los actos de ejecución derivados de su aplicación, lo que directamente impacta la subsistencia del acuerdo 77/2015, resulta innecesario mantener la concesión del amparo para el efecto de que se comuniquen el mismo y se conceda garantía de audiencia derivado de ello, puesto que la concesión del amparo deja sin efectos el bloqueo o aseguramiento de cuentas que se instrumentó en perjuicio de la quejosa en términos del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

DÉCIMO. Innecesario Reservar Jurisdicción al Tribunal Colegiado. Si bien este Alto Tribunal en ejercicio de sus facultades, únicamente se avocó al estudio del tema de constitucionalidad de ley traído a revisión, lo cierto es que al declararse la inconstitucionalidad de la norma impugnada, **los actos de aplicación dejan de existir**, de ahí que es innecesario reservar jurisdicción del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para conocer de los temas de legalidad formulados, tanto en el escrito de revisión principal interpuesto por la sociedad recurrente, como en el escrito de revisión principal interpuesto por la autoridad responsable denominada Director de Procesos Legales “B” de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ello, pues el análisis de la legalidad de los actos de aplicación de la norma, no tendría ninguna significación jurídica, pues dichos actos se fundaron en la propia disposición que se ha estimado inconstitucional y ya no pueden subsistir.⁴⁷

⁴⁷ Sirve de apoyo a dicho pronunciamiento, aplicada por analogía, la tesis aislada del Pleno de este Alto tribunal, de rubro, texto y datos de localización siguientes: Época: Séptima Época. Registro: 232923. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 75, Primera Parte. Materia(s): Constitucional. Tesis: Página: 21. **“LEY, AMPARO CONTRA. LOS ACTOS DE APLICACION DEJAN DE EXISTIR AL DECLARARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE AQUÉLLA, Y NO ES EL CASO DE HACER RESERVA DE JURISDICCION.** Los agravios interpuestos por las autoridades ejecutoras, son inatendibles debido

En consecuencia, y al no subsistir tema adicional que pueda ser objeto de estudio en el presente asunto, queda sin materia el recurso de revisión principal formulado por la autoridad responsable, así como, en lo que corresponde a los argumentos de legalidad, el recurso principal promovido por la empresa quejosa, pues a ningún fin práctico conduciría el estudio de los mismos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *********, en contra del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en términos de lo precisado en los considerandos séptimo, octavo y noveno de esta ejecutoria.

TERCERO. Queda sin materia el recurso de revisión principal interpuesto por el Director de Procesos Legales “B” adscrito a la Dirección General de Procesos Legales, de la Unidad de Inteligencia Financiera, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como,

*a la falta de legitimación de la autoridad responsable para recurrir la sentencia del Juez de Distrito en amparo contra leyes, atento a lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley de Amparo, en el sentido de que únicamente pueden interponer recurso de revisión en este tipo de amparo, las autoridades expedidoras o promulgadoras, o quien las represente en los términos de la propia Ley de Amparo y debe quedar subsistente la concesión del amparo hecha por el Juez de Distrito, en relación con todos los actos y autoridades, sin que sea el caso de reservar jurisdicción a algún Tribunal Colegiado de Circuito, porque no obstante que se han expresado agravios que defienden la legalidad de los actos de aplicación, considerado que debe quedar firme la sentencia impugnada que otorgó la protección de la Justicia Federal integralmente a la quejosa, la sentencia del tribunal revisor de la legalidad de los actos de aplicación no tendría ninguna significación jurídica ante la inconstitucionalidad de la ley que fundamenta los actos de aplicación, pues éstos dejan de existir, por la no aplicación de la ley impugnada, que es la consecuencia inmediata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley cuando se hace en forma definitiva. Amparo en revisión 4896/50. ***** . 11 de marzo de 1975. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.*

AMPARO EN REVISIÓN 1214/2016

en lo que corresponde a cuestiones de legalidad, el recurso de revisión principal interpuesto por la sociedad quejosa, en términos de lo precisado en el considerando décimo de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández quien se reserva su derecho a formular voto particular. Los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservan su derecho de formular voto concurrente.

Firman la Ministra Presidenta de la Sala y el Ministro Ponente con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

**SECRETARIA DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA**

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.