

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
58/2022**

**PROMOVENTES: DIVERSOS
INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIA: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

COLABORADOR: LUIS SANTIAGO NIETO MICHELIS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Diversas Senadoras y Senadoras impugnan el “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós, por considerar que vulnera los principios de presunción de inocencia, audiencia previa, debido proceso, seguridad y certeza jurídica, al regular el procedimiento de audiencia respecto a la inclusión en el listado de personas bloqueadas ante instituciones financieras.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad.	6 a 7
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se precisa como norma reclamada el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.	7 a 9
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna .	9 a 10

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

IV.	LEGITIMACIÓN	La demanda fue presentada por parte legitimada .	10 a 11
V.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Se desestiman y se declara infundada las causas de improcedencia planteadas.	11 a 17
VI.	ESTUDIO DE FONDO	<p>VI.1 Parámetro aplicable</p> <p>VI.2 Alegadas atribuciones en materia penal (primer y segundo conceptos de invalidez).</p> <p>VI.3. Alegada vulneración al principio de tipicidad y taxatividad (tercer concepto de invalidez).</p> <p>VI.4. Plazo para ejercer el procedimiento de defensa ante la Unidad de Inteligencia Financiera (segundo concepto de invalidez).</p> <p>VI.5 Notificación a cargo de la Institución de Crédito (segundo concepto de invalidez).</p>	18 a 90
VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 116 Bis 2, adicionado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós.</p> <p>TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	90 a 91

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
58/2022
PROMOVENTES: DIVERSOS
INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

**SECRETARIA: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO
COLABADOR: LUIS SANTIAGO NIETO MICHELIS**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al *********, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **Acción de inconstitucionalidad 58/2022**, promovida por diversos y diversas integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en contra del “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado el once de marzo de dos mil veintidós en el Diario Oficial de la Federación.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Por escrito recibido el ocho de abril de dos mil veintidós, a través del Buzón Judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos y diversas integrantes de la Cámara de Senadores promovieron la presente Acción de inconstitucionalidad, señalando como norma general impugnada el “Decreto por el que se reforma la denominación de Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós, el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

cual fue emitido y promulgado por el Congreso de la Unión y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

2. **Conceptos de Invalidez. Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, las y los Senadores promoventes exponen los siguientes conceptos de invalidez:

- a. **Primero.** La facultad otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para bloquear cuentas bancarias mediante la inclusión de personas en la denominada “*Lista de Personas Bloqueadas*” vulnera los principios constitucionales de presunción de inocencia, taxatividad y seguridad jurídica. Ello es así porque se faculta a la Secretaría para ejecutar el bloqueo sin la necesidad de fundar y motivar, de manera previa, las razones que lo justifican. En consecuencia, la carga de acreditar la licitud de los bienes se traslada indebidamente a la persona afectada mediante el procedimiento de defensa previsto en la norma, el cual, además, debe llevarse a cabo **con posterioridad** al acto de molestia, esto es, después de la afectación patrimonial ya consumada.
- b. Además, el propio procedimiento de defensa resulta contrario al principio de seguridad jurídica, pues, aunque prevé que la persona interesada contará con un plazo de diez días hábiles, contados desde le sea notificada su inclusión a la lista, para manifestar lo que a su derecho convenga, no queda claro si dicho plazo se otorga para solicitar la garantía de audiencia o para ejercerla. Esta ambigüedad se agrava si se considera que la notificación de la inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas se realiza a través de una institución financiera privada, es decir, el banco en el que se encuentran las cuentas afectadas, lo que añade incertidumbre respecto del inicio y cómputo del plazo para la defensa.
- c. **Segundo.** la facultad otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para bloquear cuentas bancarias se encuentra supeditada a que dicha autoridad **detecte indicios de la comisión de delitos** de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita u otros delitos relacionados. Sin embargo, ello contraviene lo dispuesto en los artículos 16 y 21 constitucionales, conforme a los cuales el Ministerio Público es el órgano facultado de manera exclusiva para investigar delitos y ejercer la acción penal.
- d. Asimismo, la antigua Segunda Sala de la Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 806/2017, sostuvo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sí cuenta con facultades para ordenar la inmovilización de cuentas, pero únicamente cuando ello se realiza como una medida cautelar. Las medidas cautelares, por su propia naturaleza, deben encontrarse vinculadas a un proceso jurisdiccional en curso. En consecuencia, cualquier bloqueo de cuentas ejecutado por la Secretaría debería derivar de una solicitud formulada por el Ministerio Público, en el marco de un procedimiento penal o jurisdiccional, y no ordenarse de manera unilateral, como lo permite el procedimiento establecido en la norma impugnada.
- e. **Tercero.** La norma, al facultar a la Secretaría para congelar cuentas cuando identifique una posible relación con “*delitos asociados con el financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita*” vulnera el principio de taxatividad, en la medida en que no delimita con claridad cuáles son esos delitos, qué conductas los integran ni cuáles son los alcances de dicha relación delictiva.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

3. **Radicación y turno.** El diecinueve de abril de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **Acción de inconstitucionalidad 58/2022**. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.
4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de tres de mayo de dos mil veintidós, la Ministra Instructora admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y Senadores, para que rindieran sus respectivos informes y remitieran los documentos necesarios para la debida integración del expediente; así como a la Fiscalía General de la República, para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera.
5. **Informe de la Cámara de Senadores.** El veinticuatro de mayo de dos mil veintidós la Senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, en su entonces carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, rindió el informe en representación de dicho órgano legislativo, en los términos siguientes:
 - **Primero.** Que, de conformidad con el artículo 15, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Inteligencia Financiera tiene competencias para establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que puedan favorecer la comisión de los delitos de terrorismo, financiamiento de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Además, conforme a la fracción XIII del mismo artículo, la Unidad de Inteligencia Financiera podrá denunciar ante el Ministerio Público de la Federación las conductas delictivas en cuestión.
 - Así, de acuerdo con estas disposiciones, se advierte que el Decreto combatido no vulnera el principio de presunción de inocencia, en virtud de que la inclusión a la lista de bloqueados **no constituye una sanción de naturaleza penal**, sino una medida cautelar adoptada por una autoridad administrativa facultada para ello. Por lo anterior, no resulta necesaria la intervención de autoridad judicial en el decreto de cierre de cuentas, y su ausencia tampoco implica la vulneración al principio de presunción de inocencia pues, en todo caso se podrá dar inicio a la actividad del Ministerio Público, que retomará la información originalmente obtenida en el propio ejercicio de sus funciones de carácter penal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Además, nuestro país ha asumido el compromiso internacional de adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar bienes relativos al lavado de activos, al financiamiento del terrorismo y de proliferación de armas de destrucción masiva, por lo que, la atribución de bloqueo de cuentas se enmarca como una medida implementada para el cumplimiento de compromisos internacionales.
- **Segundo.** Que la norma impugnada no es contraria al principio de taxatividad, toda vez que, si bien no contiene un listado de las conductas que serán valoradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de una interpretación armónica con el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se advierte que la lista de personas bloqueadas tiene la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones relacionados con la comisión de los delitos previstos en los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, a saber: terrorismo, terrorismo internacional u operaciones con recursos de procedencia ilícita. Además, en las Disposiciones de carácter general de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en específico en la regla 71ª, se establecieron los supuestos específicos en los que procede el bloqueo de cuentas.

6. **Informe del Poder Ejecutivo Federal.** El veintisiete de mayo de dos mil veintidós, la entonces Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, María Estela Ríos González, rindió el informe en representación del Poder Ejecutivo Federal, en los términos siguientes:

- Señaló que la presente Acción de Inconstitucionalidad es improcedente por presentarse de manera extemporánea, ya que de la lectura del escrito de demanda se advierte que fue promovida contra el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, cuya última reforma es de diez de enero de dos mil catorce, por lo que resulta evidente que se presentó fuera del plazo legal establecido.
- Además, consideró que el estudio de la constitucionalidad del artículo 115 es improcedente por cosa juzgada, en virtud de que dicha disposición ya fue materia de análisis en los amparos en revisión 1231/2017 y 806/2017, en los cuales esta Suprema Corte determinó que la facultad de las autoridades administrativas para incluir personas en la Lista de Personas Bloqueadas constituye una medida cautelar, derivada de diversos instrumentos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de combate al financiamiento al terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Ahora bien, en relación con **el primer concepto de invalidez**, sostuvo que el decreto impugnado establece con claridad: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se sustente la defensa; (iii) la posibilidad de formular alegatos; y (iv) la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, cuya impugnación deberá realizarse conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por ello, dicho decreto hace efectiva la garantía de audiencia y el debido proceso, y no vulnera los principios de taxatividad ni de seguridad jurídica.
- Además, sostuvo que existe justificación para que sean las instituciones de crédito quienes realicen la notificación de bloqueo de cuentas. Lo anterior, en tanto se desprende del Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, correspondiente a la minuta del Proyecto de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

Decreto de reforma impugnado, que la UIF no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo las notificaciones personales, por lo que resulta óptimo que sean las instituciones privadas quienes las realicen. Al respecto, sostuvo que es una práctica común en el poder judicial que se preste el servicio de instituciones privadas para realizar notificaciones.

- En relación con el **segundo concepto de invalidez**, estimó que el bloqueo de cuentas no vulnera el principio de presunción de inocencia, pues no tiene el carácter de decisión definitiva, sino de medida precautoria cuya finalidad es prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones con recursos de procedencia ilícita, en armonía con los compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de prevención de actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos por los artículos 139, 148 Bis y 400 Bis del Código Penal Federal.
- Además, argumentó que el decreto impugnado no invade las atribuciones del Ministerio Público, ya que no faculta a la UIF para realizar actos de investigación, sino solo a recopilar información para, eventualmente, integrar la lista de personas bloqueadas. Así, en caso de advertir hechos que pudieran constituir delitos, debe presentar la denuncia ante el Ministerio Público, a fin de que éste ejerza sus facultades de investigación y, en su caso, el ejercicio de la acción penal.
- En ese sentido, consideró que las atribuciones conferidas a dicha Unidad forman parte de la coordinación interinstitucional prevista en el artículo 2 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, lo que se traduce en recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.
- Finalmente, en cuanto a el **tercer concepto de invalidez**, señaló que el Decreto impugnado no vulnera los principios de taxatividad y tipicidad puesto que regula cuestiones procedimentales y no tipos penales; y, por lo tanto, no viola el principio de taxatividad, que es exclusivo de la materia penal.

7. **Informe de la Cámara de Diputados.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, el Diputado Sergio Gutiérrez Luna, en su carácter de entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, rindió el informe en representación de ese órgano legislativo, en los términos siguientes:

- Que la demanda es improcedente por extemporánea, en la medida en que pretende impugnar la facultad de la Secretaría de Hacienda para incluir personas en la Lista de Personas Bloqueadas, prevista en los artículos 115 y 116 Bis de la ley impugnada, los cuales fueron reformados en 2014 y 2008, respectivamente. Lo anterior, sin que la inclusión del artículo 116 Bis 2, represente un nuevo acto legislativo que haga a esta facultad susceptible de volver a ser analizada.
- Que la acción es improcedente respecto del artículo 116 Bis 2, puesto que la parte actora no formuló conceptos de violación en relación con sus alcances y efectos jurídicos.
- En relación con el primer concepto de invalidez, sostuvo que el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito no vulnera los principios de legalidad, seguridad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

jurídica ni presunción de inocencia, pues la inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas constituye únicamente un acto de molestia consistente en una medida cautelar provisional. Por tanto, con fundamento en el artículo 16 constitucional, basta con que el acto esté debidamente fundado y motivado por la autoridad administrativa competente. En consecuencia, al no tratarse de un acto privativo definitivo, no resulta exigible una audiencia previa. Además, aun bajo esa premisa, el propio artículo 116 Bis 2 prevé un procedimiento de defensa ante la Secretaría de Hacienda, lo cual, en cualquier caso, satisface la garantía de audiencia.

- Respecto del segundo concepto de invalidez, argumentó que la normativa impugnada no invade las facultades del Ministerio Público como órgano exclusivo de investigación y persecución de delitos. Ello, porque la facultad conferida a la Secretaría de Hacienda no la habilita para investigar ni sancionar delitos, sino únicamente para imponer una medida cautelar de naturaleza administrativa. Así, afirma que no se otorgan facultades penales a la UIF, pues su actuación se limita a recabar información y generar productos de inteligencia que pueden derivar en la medida cautelar mencionada y, en su caso, ser puestos en conocimiento del Ministerio Público, a fin de que este sea quien ejerza las atribuciones penales que correspondan.
- Finalmente, en cuanto al tercer concepto de invalidez, sostuvo que es incorrecto afirmar que la norma impugnada vulnera el principio de taxatividad, dado que esta no es de materia penal, sino administrativa, por lo que no define conductas típicas ni penas correspondientes.

8. **Pedimento.** La fiscalía General de la República no formuló Manifestación o pedimento alguno.
9. **Alegatos.** El cuatro, cinco y seis de julio de dos mil veintidós, la Cámara de Senadores, la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, respectivamente, formularon alegatos.
10. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de fecha diez de agosto de dos mil veintidós, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 16, fracción I, de la Ley Orgánica

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

del Poder Judicial de la Federación vigente del veinte de diciembre dos mil veinticuatro,² en relación con el Acuerdo General 2/2025 (12a) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de tres de septiembre de dos mil veinticinco.

12. Lo anterior, toda vez que diversas y diversos Senadores promueven este medio de control constitucional, por considerar que el “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós, es violatorio de los principios de seguridad jurídica, presunción de inocencia, tipicidad y taxatividad, debido proceso y garantía de audiencia, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,³ este Tribunal Pleno debe fijar las normas que serán objeto de esta acción de inconstitucionalidad.

I. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución:

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que; México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...]

² **Artículo 16.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

14. Así, del escrito de demanda inicial, se advierte que las y los Senadores accionantes impugnan el “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós, **mediante el cual únicamente se adicionó a dicho ordenamiento el artículo 116 Bis 2** cuyo texto es el siguiente:

TITULO QUINTO

De las Prohibiciones, Sanciones Administrativas, Delitos y de la Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas

CAPITULO V

De la Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas

Artículo 116 Bis 2. Para los efectos del noveno párrafo del artículo 115 de la presente Ley, la Secretaría, en ejercicio de sus atribuciones, podrá introducir a una persona a la lista de personas bloqueadas cuando cuente con indicios suficientes de que se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados y que por lo tanto actualiza alguno de los parámetros a los que se refiere el décimo primer párrafo del mismo precepto.

Las personas que hayan sido incluidas en la lista de personas bloqueadas a la que hace referencia el artículo 115 de esta Ley podrán hacer valer sus derechos a través del procedimiento de inclusión de las personas bloqueadas, ante la Unidad de Inteligencia Financiera, conforme a lo siguiente:

I. Previa solicitud del interesado, se le otorgará audiencia para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al que la institución de crédito correspondiente le hubiera notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas y manifieste por escrito o de manera verbal lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos.

La solicitud a la que hace referencia el párrafo que antecede deberá formularse por el interesado ante la Unidad de Inteligencia Financiera en un plazo no mayor a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le hubieran notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas.

II. La Unidad de Inteligencia Financiera, de oficio o a petición de parte, podrá ampliar de manera fundada por una sola ocasión el plazo a que se refiere el primer párrafo de la fracción que antecede, hasta por el mismo periodo.

III. Transcurrido el plazo para que el interesado presente pruebas y formule alegatos, la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de que esté integrado el expediente, emitirá la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

resolución administrativa en la que fundamentará y motivará la inclusión del interesado a la lista de personas bloqueadas, y si procede o no su eliminación de la misma.

La resolución administrativa a que se refiere esta fracción deberá ser notificada por oficio al interesado dentro de los diez días hábiles siguientes al de su emisión.

En el caso de que el interesado se encuentre inconforme con el contenido de la resolución a que se refiere esta fracción, podrá impugnarla en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

IV. Cuando la inclusión de una persona a la lista de personas bloqueadas haya sido con motivo de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se llevará a cabo el proceso de desincorporación que estipule el Comité por el cual se haya designado la inclusión; por tal motivo las disposiciones contenidas en las fracciones II y III no le serán aplicables.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los procedimientos de garantía de audiencia que esté conociendo la Unidad de Inteligencia Financiera hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto deberán ser resueltos conforme a las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de esta Ley.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, deberá derogar lo previsto en la 73ª de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de esta Ley e incorporar a dichas disposiciones el correspondiente desarrollo del procedimiento previsto en el artículo 116 Bis 2 de la Ley.

Cuarto. Serán de aplicación supletoria del Capítulo V, las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en tanto no sean previstas en el mismo.

15. Así, a partir de la lectura de los conceptos de invalidez, se tienen como norma impugnada el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

III. OPORTUNIDAD

16. Conforme a lo dispuesto en el artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta

⁴ ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.

17. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
18. En este caso, el “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito”, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales transcurrió del doce de marzo al diez de abril de dos mil veintidós.
19. Entonces, toda vez que la demanda se presentó el ocho de abril de dos mil veintidós, su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

20. El artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ establece que el equivalente al treinta y tres por ciento de

[...]

⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

los integrantes de la Cámara de Senadores está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

21. La presente Acción de Inconstitucionalidad fue promovida por cuarenta y nueve Senadoras y Senadores⁷ de los ciento veintiocho que integran dicha Cámara, lo que equivale al treinta y ocho punto dos por ciento.
22. Las y los firmantes acreditaron su calidad de Senadoras y Senadores de la República, anexando al escrito de demanda las documentales consistentes en la certificación de las constancias de mayoría y validez de elección, realizada por la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. De ella se desprende que los promoventes son Senadoras y Senadores en la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión.
23. Bajo tales consideraciones, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, toda vez que el presente asunto fue promovido por más del treinta y tres por ciento de las y los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

⁷ Germán Martínez Cazarez; Emilio Álvarez Icaza Longoria; Nancy de la Sierra Arámburo; Gustavo Enrique Madero Muñoz; Adriana Guadalupe Jurado Valadez; Antonio García Conejo; Juan Manuel Fócil Pérez; Miguel Ángel Mancera Espinosa; Manuel Añorve Baños; Miguel Ángel Osorio Chong; Verónica Martínez García; Ángel García Yáñez; Sylvana Beltrones Sánchez; Claudia Edith Anaya Mota; Jorge Carlos Ramírez Marín; Claudia Ruíz Massieu Salinas; Mario Zamora Gastélum; Nuvia Magdalena Mayorga Delgado; Beatriz Elena Paredes Rangel; Carlos Humberto Aceves del Olmo; Eruviel Ávila Villegas; Dante Alfonso Delgado Rannauro; Marco Antonio Gama Basarte; Dora Patricia Mercado Castro; Verónica Delgadillo García; Juan Manuel Zepeda Hernández; Noé Fernando Castañón Ramírez; Luis David Ortiz Salinas; José Clemente Castañeda Hoeflich; Víctor Oswaldo Fuentes Solís; Estrella Rojas Loreto; Julen Rementería del Puerto; Minerva Hernández Ramos; Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz; Juan Francisco Larios Esparza; José Alfredo Botello Montes; Kenia López Rabadán; Gina Andrea Cruz Blackledge; María Guadalupe Saldaña Cisneros; María Lilly del Carmen Téllez García; Indira de Jesús Rosales San Román; José Erandi Bermúdez Méndez; Mayuli Latifa Martínez Simón; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez; Josefina Eugenia Vázquez Mota; Ismael García Cabeza de Vaca; Damián Zepeda Vidales; Nadia Navarro Acevedo; y Gloria Elizabeth Núñez Sánchez.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

24. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, al ser de orden público, son de estudio preferente al fondo del asunto. Por tanto, a continuación, se analizarán las hechas valer por las autoridades emisoras de la norma reclamada.

V.1. Extemporaneidad

25. En su informe inicial, la Cámara de Diputados y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, sostuvieron que las y los accionantes, al impugnar la facultad de la Secretaría de Hacienda para incluir a personas en la Lista de Personas Bloqueadas y, en consecuencia, bloquear sus cuentas bancarias, dirigen su demanda en contra del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por ser este el precepto que originalmente contiene dicha facultad.

26. Por ello, argumentan que la acción debe declararse improcedente por extemporánea, toda vez que ese artículo fue reformado por última vez el diez de enero de dos mil catorce. Además, la Cámara de Diputados agrega que la emisión del artículo 116 Bis 2, no constituye un nuevo acto legislativo que haga a la facultad para incluir personas a la lista de personas bloqueadas, susceptible de volver a hacer analizable en sede de acción de inconstitucionalidad.

27. Al respecto, este Alto Tribunal advierte que dichas manifestaciones se relacionan con la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley reglamentaria en la materia, en relación con lo establecido en los numerales 59, 60, y 65, del mismo ordenamiento. Para mayor claridad, dichas disposiciones se transcriben a continuación.

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo

21. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

[...]

28. Así, en lo que hace a la causa de improcedencia hecha valer sobre al artículo 115, este Alto Tribunal estima que **debe desestimarse** ya que, como se destacó en el apartado de precisión de la norma, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, no se debe tener como norma impugnada.
29. Del escrito de demanda, las y los accionantes señalaron como objeto de impugnación el “*Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós, el cual —como se precisó en el apartado correspondiente—adicionó al artículo 116 Bis 2.
30. Ahora bien, para arribar a la determinación anterior, este Alto Tribunal no desconoce que las y los accionantes esgrimieron dentro de sus conceptos de invalidez, la inconstitucionalidad de la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para bloquear cuentas bancarias mediante la inclusión de personas en la Lista de Personas Bloqueadas; facultad que, en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

efecto, fue incluida originariamente en el artículo 115 de la propia Ley de Instituciones de Crédito⁸.

31. No obstante, esa misma facultad también fue retomada (en los términos que se explicará en el estudio de fondo) en el primer párrafo del artículo 116 Bis 2, impugnado, el cual establece lo siguiente:

Artículo 116 Bis 2.- Para los efectos del noveno párrafo del artículo 115 de la presente Ley, la Secretaría, en ejercicio de sus atribuciones, podrá introducir a una persona a la lista de personas bloqueadas cuando cuente con indicios suficientes de que se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados y que por lo tanto actualiza alguno de los parámetros a los que se refiere el décimo primer párrafo del mismo precepto.

[...]

[Énfasis añadido]

32. Por lo tanto, cuando las y los accionantes hacen referencia a la facultad de la Secretaría de Hacienda para bloquear cuentas mediante la inclusión de personas en la Lista de Personas Bloqueadas, este Alto Tribunal, únicamente lo tomará en cuenta (de ser el caso), en relación con el artículo 116 Bis 2 materia de la impugnación, y no al artículo 115, ambos, de la Ley de Instituciones de Crédito.
33. Cualquier intención distinta por parte de la parte accionante, no será acogida por este Tribunal Pleno, por vía directa, pues se insiste el artículo 115 de la mencionada Ley no es norma impugnada en la presente acción.
34. Por las mismas consideraciones, aun cuando los artículos 116 Bis 2 y 115 pudieran contener disposiciones normativas sistémicas, ello no resulta suficiente para declarar la improcedencia del análisis del primero de éstos,

⁸ **Artículo 115.-** [...]

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

impugnado oportunamente, con base en un argumento de extemporaneidad relacionado con el contenido del segundo.

35. Sin dudas, lo anterior equivaldría a obstaculizar la función revisora de este Alto Tribunal, al imposibilitar el análisis de disposiciones normativas completamente nuevas dentro del sistema jurídico, que, por sus particularidades, alcance propio o efectos diferenciados, pueden generar consecuencias jurídicas específicas que ameritan un escrutinio constitucional autónomo.
36. Por lo tanto, como se dijo, **se desestima** el planteamiento de improcedencia planteada por las autoridades en relación con los artículos 115 y 116 Bis 2.

V.2. Cosa juzgada

37. Por otro lado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal estima que el estudio de la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es improcedente, al ser cosa juzgada, conforme a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en los **Amparos en Revisión 1231/2017 y 806/2017**, fallados respectivamente, en sesiones de veintiuno de febrero y veintidós de marzo de dos mil dieciocho.
38. A consideración de este Tribunal Pleno, esta causal de improcedencia **debe desestimarse**, puesto que, como se desarrolló en el apartado anterior, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no es materia de la litis.
39. Por lo tanto, resulta innecesario el análisis de la actualización de la institución jurídica de cosa juzgada sobre dicho precepto.

V.3. Ausencia de conceptos de invalidez

40. La Cámara de Diputados, en su informe, plantea la actualización de la causal de improcedencia relativa a la ausencia de conceptos de invalidez, al no

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

advertir la exposición de argumentos lógico-jurídicos tendientes a controvertir el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito que las y los promoventes señalan como norma reclamada.

41. La causal de improcedencia invocada por la citada autoridad es **infundada** por las razones que se expondrán a continuación.
42. El artículo 59 de la Ley Reglamentaria prescribe que las disposiciones que regulan las controversias constitucionales en el Título II de dicho ordenamiento, serán aplicables a las acciones de inconstitucionalidad en aquello que no se encuentre regulado para éstas, en lo conducente.
43. En ese sentido, conforme a lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria,⁹ al dictar una sentencia, se deben corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de sus promociones, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir.
44. De acuerdo con este criterio, ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad conforme al numeral 19, fracción IX,¹⁰ en relación con los diversos 20, fracción II¹¹ y 22, fracción VII,¹² de la citada Ley Reglamentaria,

⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

¹⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley. [...]

¹¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...]

¹² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.

45. Además, si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, contenga la expresión clara de la causa de pedir para demostrar la inconstitucionalidad.
46. Precisado lo anterior, en la especie, se tiene que las y los accionantes sí plantean conceptos de invalidez en relación con el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual, como se ha sostenido, prevé el procedimiento de inclusión de las personas bloqueadas que se seguirá ante la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **por motivos nacionales**, al considerar que su contenido viola los principios de presunción de inocencia, de seguridad jurídica y de taxatividad en materia penal, bajo los argumentos que, inclusive, ya fueron sintetizados en párrafos anteriores.
47. En este sentido, la materia del estudio de fondo del presente asunto será el análisis sobre la constitucionalidad del referido procedimiento a la luz de los principios constitucionales que las y los promoventes consideran vulnerados.
48. En consecuencia, la causal de improcedencia es **infundada**.
49. Así al resultar infundada la causal de improcedencia formulada, al haberse desestimado el resto de ellas, y sin que este Tribunal Pleno advierta la actualización de alguna otra de oficio; corresponde analizar los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar: [...] **VII.** Los conceptos de invalidez.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Parámetro aplicable.

A. Línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la constitucionalidad de la lista de personas bloqueadas

50. Ahora bien, es importante retomar algunos asuntos en los que esta Suprema Corte ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la lista de personas bloqueadas, medida que está estrechamente relacionada con el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, impugnado, que prevé el procedimiento de inclusión.
51. En ese sentido, tanto la otrora Primera Sala de este Alto Tribunal en el **Amparo en Revisión 1214/2016**,¹³ como la Segunda,¹⁴ en los **Amparos en Revisión 806/2017, 1231/2017, 1181/2017, 124/2018, 666/2017 y 1150/2017**, ya se han pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que establece la existencia de una lista de personas bloqueadas.

¹³ Amparo en revisión 1214/2016, resuelto en sesión del cuatro de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con el voto en contra de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena formularon votos concurrentes.

¹⁴ Amparo en revisión 806/2017, resuelto en sesión del veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se apartó de algunas consideraciones. Lo resuelto en ese asunto fue reiterado en los amparos en revisión 1231/2017, 1181/2017, 124/2018, 666/2017 y 1150/2017.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

52. Asimismo, la entonces Segunda Sala, en la **Contradicción de Tesis 78/2019**,¹⁵ y en las **Contradicciones de Criterios 214/2024**¹⁶ y **268/2023**,¹⁷ también ha estudiado la procedencia y los efectos que tendría una eventual suspensión provisional en contra del bloqueo de cuentas.
53. Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **Contradicción de Tesis 26/2017**,¹⁸ se ha pronunciado sobre otros aspectos

¹⁵ Contradicción de Tesis 78/2019, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros José Fernando González Franco Salas, Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa.

¹⁶ Contradicción de Criterios 214/2024, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de noviembre de dos mil veinticuatro. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Se aprobó por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra; la mencionada en primer término votó por la inexistencia de la contradicción de criterios.

¹⁷ Contradicción de Criterios 268/2023, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de octubre de dos mil veinticuatro. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra y formulará voto particular la mencionada en primer término.

¹⁸ Contradicción de tesis 26/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de abril de dos mil dieciocho. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra. Se aprobó por mayoría de siete votos de las y los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. En su voto particular, el Ministro Cossío Díaz sostuvo que si bien la orden de bloqueo de cuentas se emite por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es una autoridad administrativa, lo cierto es que dicha orden está directamente relacionada con la probable comisión de delitos de terrorismo internacional y lavado de dinero, por lo cual se justifica que sea un tribunal especializado en la materia penal quien conozca del amparo promovido en contra de la orden respectiva. Por su parte, en su voto particular, el Ministro Ortiz Mena consideró que aunque la orden de bloquear una cuenta proviene de una autoridad formalmente administrativa, su propósito no es garantizar el pago de una sanción administrativa o contribución fiscal, sino la de suspender inmediatamente la realización de operaciones bancarias para prevenir y/o detectar actos u omisiones vinculados con la posible comisión de los delitos previstos en los artículos 139, 149 Bis y 400 Bis del Código Penal Federal, razón por la cual su conocimiento correspondía a un juez especializado en Materia Penal. Por último, en su voto el ministro Zaldívar Lelo de Larrea, consideró que la facultad ejercida por la Unidad de Inteligencia Financiera incide por su alcance en la materia penal, y además, el actuar de la autoridad en cuestión al ejercer dicha facultad, sería materialmente penal, aunque la misma tenga una naturaleza formal de orden administrativo.

Ahora bien, también de la versión taquigráfica de la sesión pública se desprenden intervenciones muy valiosas de los ministros y ministras en las que dieron las razones de sus respectivos votos. El **ministro Cossío Díaz** coincidió con el proyecto en que, si bien el acto pudiera tener un vicio de carácter administrativo y que lo emite una autoridad de carácter

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

secundarios relacionados con la inclusión de una persona en dicha lista, concretamente, qué tipo de juzgado es competente para conocer de las demandas de amparo en las que se señala esa cuestión como acto reclamado.

administrativo, en realidad tiene como finalidad iniciar una investigación sobre la posible comisión de delitos de terrorismo internacional y/o de lavado de dinero; por lo cual debe conocer un juez de Distrito en materia penal. Además recordó que en ese asunto consideró que era necesaria la intervención judicial cuando la autoridad actuaba en función del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. El **ministro Zaldívar Lela de Larrea** consideró que, si bien la materia era administrativa porque el actuar se basaba en una ley de esa materia y por una autoridad también de esa materia, era innegable la incidencia penal que tenía. Además, reiteró que en el Amparo en revisión 1214/2016, su voto se fundamentó en que el bloqueo de cuentas requiere control judicial previo. Por su parte, el **ministro Gutiérrez Ortiz Mena** consideró que era importante que, si la inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas se considerara un acto administrativo, entonces éste tuviera que estar fundado y motivado por la autoridad competente por escrito, además de estar dirigido no a la institución financiera, sino a la persona que sufre el acto de molestia. El **ministro Laynez Potisek** coincidió con el ministro Ortiz Mena en que lo que se tenía que analizar en los casos de inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas era si esa medida estaba debidamente fundada y motivada. Agregó que la medida encontraba su fundamento en una ley administrativa y cuando la actividad de la autoridad administrativa consistente en la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita pudiera constituir un delito, entonces ahí es donde cesa su competencia y se entrega esa información al Ministerio Público. La **ministra Piña Hernández** coincidió en que una vez que México adoptó tratados internacionales en cuanto al establecimiento de una Unidad de Inteligencia Financiera, México optó por el sistema administrativo derivado de esas obligaciones. Además, aclaró que en el Amparo en revisión 1214/2016 votó en contra solo porque se encuadró el asunto en la materia penal y, con base en ello, hubo suplencia de la queja, mientras que ella coincide en que es materia administrativa. El **ministro Franco González Salas**, consideró que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una autoridad formalmente administrativa que actúa en uso de facultades administrativas, por lo cual, la regularidad de sus actos debe ser estudiada por un juez de Distrito en materia administrativa. El **ministro Medina Mora** consideró que el bloqueo de cuentas es una medida cautelar de índole administrativo que tiene como propósito la protección del sistema financiero y que, eventualmente, la información recabada podría servir para que el Ministerio Público ejerza sus atribuciones. El **ministro Pérez Dayán** aclaró que, en la Segunda Sala al analizar la facultad de bloquear cuentas, realizó una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito para entender esa facultad como válida sólo como el cumplimiento de las obligaciones de carácter internacional, mientras que cuando tuviera un origen estrictamente nacional, la competencia sería de las autoridades que investigan y procuran justicia localmente. El **ministro Aguilar Morales (entonces Presidente)** coincidió después de las intervenciones de sus pares, que el asunto concierne a la materia administrativa. El **ministro Pardo Rebolledo (ponente)** sostuvo su proyecto, argumentando que la competencia correspondía a un juez en materia penal en la medida en que el acto de bloqueo de cuentas es materialmente penal. La **ministra Lunas Ramos (encargada del Engrose)** consideró que la materia de la contradicción solo consistía en definir quién era el juez competente de acuerdo a las reglas establecidas por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal vigente, por lo cual solo era relevante analizar el tipo de autoridad que emite el acto y la ley en que se fundamenta. En ese sentido, consideró que efectivamente correspondía conocer a un juez de Distrito en materia administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

54. Por su parte, en la **Contradicción de Tesis 42/2020**,¹⁹ se analizó la posible contradicción entre los criterios sostenidos por las dos Salas en cuanto a la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
55. En dichos precedentes, si bien no existe un pronunciamiento directo sobre la validez del procedimiento de inclusión en la lista de personas bloqueadas derivado del artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito (litis en este asunto), lo cierto es que sí se han expuesto diversas consideraciones que son relevantes, como puntos de partida y de enlace, para analizar la constitucionalidad de ese procedimiento.
56. Ello, en la medida en que, en la exposición de motivos se argumentó que la finalidad de la adición de dicho artículo era establecer un procedimiento atendiendo a lo que se advertía de las ejecutorias de las entonces Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
57. En ese orden de ideas, a continuación, se retomarán algunas de las consideraciones principales de dichas sentencias, así como de la discusión que se dio entre las Ministras y los Ministros.

i. Amparo en Revisión 1214/2016

¹⁹ Contradicción de tesis 42/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del tres de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la consideración tercera, relativa a la inexistencia de la contradicción. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. En su voto, el ministro Laynez Potisek consideró que sí existía un punto de contradicción entre los criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues si bien existe coincidencia entre ambas Salas por cuanto hace a los aseguramientos cuya fuente sea nacional, lo cierto es que existe discrepancia cuando la fuente de los aseguramientos efectuados con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito sea internacional. Por su parte, en su voto el ministro Pardo Rebolledo consideró que sí existía un punto de toque entre los criterios sustentados por las Salas, esencialmente, porque la Primera Sala sostuvo que el bloqueo de cuentas se trataba de una medida de naturaleza penal, mientras que la Segunda Sala sostuvo que se trataba de actos de naturaleza administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

58. El cuatro de octubre de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **Amparo en Revisión 1214/2016**,²⁰ donde se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa, al considerar que los párrafos noveno y décimo del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito transgreden el artículo 21 de la Constitución Federal.²¹
59. La concesión de amparo tuvo como efecto que se desincorporara de la esfera jurídica de la quejosa las porciones normativas mencionadas y se dejara sin efectos, entre otros, el Acuerdo mediante el cual se dio a conocer la lista de personas bloqueadas dentro de la cual se ubicaba la parte quejosa. Algunas de las consideraciones en las que se sostuvo el proyecto y que en el caso interesan son las siguientes.
- Primero, se determinó que es fundado el concepto de violación en el que se afirma que lo establecido en el artículo 115, párrafos noveno y décimo se traducían en una invasión a la esfera de facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰ Amparo en revisión 1214/2016, resuelto en sesión del cuatro de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con el voto en contra de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena formularon votos concurrentes. En su voto, el Ministro Ortiz Mena consideró que lo resuelto no impide que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se involucre activamente en la detección de posibles actividades delictivas, ni tampoco conlleva que se incumpla con los compromisos internacionales del Estado mexicano. En todo caso, lo que implica el fallo es que dicha autoridad hacendaria denuncie con esa información ante el Ministerio Público y que si actuación se restrinja a sus facultades constitucionales, las cuales no llegan al extremo de permitirle actuar de motu proprio. Por su parte, en su voto el Ministro Cossío Díaz aclaró que votó a favor del proyecto solo porque considera que la inclusión a la lista de personas bloqueadas amerita un control judicial para ser compatible con el texto constitucional; en ese sentido se separó de las consideraciones relativas a la invasión de competencias del Ministerio Público contenidas en el artículo 21 constitucional. Por último, la Ministra Piña Hernández en la sesión pública en la que se discutió el asunto, al anunciar su voto en contra, aclaró que esto obedecía a que no compartía la afirmación de que el asunto era materia penal.

²¹ Inicialmente, en el proyecto se iban a analizar los agravios siguientes: a) Invasión de facultades del Ministerio Público; b) Violación del principio de presunción de inocencia; y c) Violación del derecho de previa audiencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Se sostuvo que el mandato del constituyente es expreso en que solo el Ministerio Público tiene la facultad de investigar delitos, conducir la investigación y coordinarla; sin que se desconozca que otras autoridades distintas al mismo y a las policías, puedan identificar información que resulte pertinente para proceder penalmente en contra de quienes presuntamente hayan cometido algún delito.
- Se razonó que quienes en ejercicio de sus funciones públicas tengan conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, deberán denunciar los hechos inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere. Además, también tienen la obligación de preservar el lugar de los hechos hasta la intervención de las autoridades competentes.
- Se recordó que las autoridades distintas al Ministerio Público no pueden investigar delitos, 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.
- Se trajo a colación el artículo 16 constitucional, en su párrafo décimo sexto, el cual 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. En el ejercicio de esas atribuciones pueda tomar conocimiento de la comisión de un delito, con lo cual deberá presentarse la denuncia penal respectiva.
- Se estimó que las autoridades administrativas pueden coadyuvar con el Ministerio Público en la persecución de determinados ilícitos, pero dicha coadyuvancia tiene límites y debe respetar las facultades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

exclusivas que, en materia de investigación, tienen la representación social y las policías que actúan bajo su conducción.

- Se precisó que el mismo artículo 21 constitucional, en su párrafo noveno dispone que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades y los municipios, que comprende, entre otros, la prevención de los delitos.
- Se retomó 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”, contempla en su artículo 7º, 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 Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.²²

²² Sin embargo, se ignora que la misma Ley establece en su artículo 9 que cuando el Ministerio Público investigue actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, deberá realizar su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

También se pierde de vista que en el artículo 5 de la LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA, se establece que la Secretaría será la autoridad competente para aplicar, en el ámbito administrativo, la presente Ley y su Reglamento. Tampoco se tomó en cuenta que en el artículo 12 de dicha Ley, se establece lo siguiente:

Artículo 12. Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades tendrán las siguientes obligaciones:

I. Observar, en el ejercicio de esta Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública

señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Coordinar sus acciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento del objeto de esta Ley;

III. Abstenerse de proporcionar información generada con motivo de la presente Ley a persona alguna

que no esté facultada para tomar noticia o imponerse de la misma;

IV. Establecer medidas para la protección de la identidad de quienes proporcionen los Avisos a que se

refiere esta Ley, y

V. Al establecer regulaciones administrativas, en sus ámbitos de competencia, tendentes a identificar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Se recordó que el objeto del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en las porciones normativas impugnadas, es 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.
- Se consideró que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de las facultades del artículo impugnado, 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; por lo cual son inconstitucionales.
- Así, se precisó que la inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas tiene el alcance de una técnica de investigación o medida cautelar en materia penal; por lo cual debería contar con la participación del Ministerio Público y que exista control judicial.
- También se estimó que la inclusión no está relacionada con el inicio de un procedimiento administrativo, sino que se impone de forma directa para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran constituir un delito relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita y terrorismo.
- Se sostuvo que, por sí mismo, 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

y prevenir actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, deberán:

- a) Procurar un adecuado equilibrio regulatorio, que evite molestias o trámites innecesarios que afecten al normal desarrollo de la actividad;
- b) Tomar las medidas necesarias para facilitar el cumplimiento de esta Ley y mitigar su impacto económico, y
- c) Evitar que el sistema financiero sea utilizado para operaciones ilícitas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

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, se determinó que 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.
- Se precisó que la inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas presupone la posible comisión de un delito, por lo que se le deben respetar los derechos y las garantías del artículo 20 constitucional.
- Ello, porque de conformidad con el artículo 21 constitucional, cuando la autoridad hacendaria detecte la comisión de un delito, debe formular de forma inmediata la denuncia relativa y sea el Ministerio Público quien adopte las medidas respectivas.
- Se estimó que, 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 considere que, atendiendo, entre otros, a los principios de legalidad y certeza jurídica, el carácter de institución de policía, solo puede derivar de una concesión expresamente otorgada por la ley, lo cierto es que de cualquier forma, tal 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

Instituciones de Crédito, se ejercen por la autoridad hacendaria, sin intervención alguna del Ministerio Público.

- Se dijo que el bloqueo de cuentas tiene una naturaleza distinta a la de 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 en ese asunto 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.
- A mayor abundamiento, se precisó que, aun y cuando, se partiera de la base de que la actuación realizada por la autoridad hacendaria es de naturaleza administrativa y de que el propio bloqueo de cuentas 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.

ii. Amparo en Revisión 806/2017

60. El veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **Amparo en Revisión 806/2017**,²³ en el sentido de negar por una parte y conceder por otra el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa, al considerar que el artículo 115, en su párrafo noveno de la Ley de Instituciones de Crédito, a través de una interpretación conforme, es constitucional siempre y cuando la facultad ahí contenida se ejerza como consecuencia del cumplimiento de

²³ Amparo en revisión 806/2017, resuelto en sesión del veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se apartó de algunas consideraciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

obligaciones internacionales, no así cuando se ejerce por cuestiones estrictamente nacionales.

61. Luego, como en el caso se advirtió que el ejercicio de dicha facultad no fue en cumplimiento de alguna obligación internacional, entonces se concedió el amparo respecto a los actos de aplicación, no así respecto al artículo impugnado.
62. Algunas de las consideraciones en las que se sostuvo el proyecto y que en el caso interesan son las siguientes.
 - Se sostuvo que el artículo 115, párrafo noveno, de la Ley de Instituciones de Crédito es contrario al derecho humano de legalidad y seguridad jurídica, al no establecer cuáles son las conductas por las que las autoridades procederán a incluir a las personas en la lista de personas bloqueadas.
 - Se consideró, medularmente, que la inclusión en la lista de personas bloqueadas no es una sanción, sino una medida cautelar.
 - También se dijo que dicha medida cautelar es de índole administrativa, pues no proviene de una resolución ministerial o judicial en materia penal, sino de una autoridad administrativa que, en ejercicio de sus funciones, emite para la protección del sistema financiero.
 - Se razonó que, eventualmente, la información recabada por la autoridad administrativa puede ser empleada para la formulación de una denuncia ante el Ministerio Público.
 - Se adujo que el artículo 15, fracciones I, inciso a), X y XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalan, respectivamente, que la Unidad de Inteligencia Financiera tiene competencia para establecer medidas y procedimientos para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ante lo cual, podría recibir y recopilar pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre tales conductas, integrando los expedientes respectivos; así como denunciar ante el Ministerio Público de la Federación, las conductas precisadas en el párrafo anterior.

- Se señaló que respecto a los supuestos en los cuales procederá el bloqueo de cuentas, el mismo párrafo noveno del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito hace una remisión a la fracción I del mismo artículo, en tanto señala que el objeto del bloqueo es 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. Sin que eso signifique que la inclusión en la lista sea una cuestión de índole penal.
- En atención a lo anterior, se estimó que la porción normativa sí representa una problemática de validez constitucional, ya que, si bien contiene una medida de naturaleza cautelar, lo cierto es que no se precisa a qué procedimiento responde el bloqueo en cuestión.
- En efecto, se dijo que las medidas cautelares deben encontrarse referidas o vinculadas a determinados procedimientos jurisdiccionales o administrativos, justamente debido a su carácter provisional y accesorio, cuyo objeto consiste en suplir interinamente la ausencia de una resolución definitiva de tales procedimientos. Así las cosas, para que una medida cautelar resulte válida en términos constitucionales,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento se implementa.

- También consideró que se debe de hacer una distinción a partir del motivo que genera la inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas, entre si tiene un origen nacional o internacional.
- Puso como ejemplo, que México, como firmante del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y como consecuencia de diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y al ser parte del Grupo de Acción Financiera Internacional, ha asumido el compromiso internacional de adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar bienes relativos al lavado de activos, al financiamiento del terrorismo y al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva.
- En ese sentido, se consideró que cuando la inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas tenga su origen en el cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional (tal y como lo es el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas), o bien, el cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por nuestro país no existiría una transgresión al principio de seguridad jurídica.
- Se indicó que, esta interpretación, es armónica con el contenido del artículo 133 constitucional, en el sentido de que los tratados internacionales celebrados por nuestro país y que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema de la Unión.
- Sin embargo, se argumentó que cuando el bloqueo de cuentas se realiza para cuestiones estrictamente nacionales, se vulnera el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

principio de seguridad jurídica, pues la medida cautelar no se impondría en relación con un procedimiento jurisdiccional o administrativo alguno, aspecto que trastoca su validez constitucional.

- Por lo anterior, se concluyó que el artículo 115, párrafo noveno, de la Ley de Instituciones de Crédito es constitucional siempre y cuando se atienda a la interpretación conforme siguiente:

a) La atribución de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistente en el bloqueo de cuentas a los clientes y usuarios de servicios financieros, únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en nuestro país, lo cual se actualiza ante dos escenarios.

b) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras.

c) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con tales atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional (a manera de ejemplo, para el cumplimiento de las resoluciones que en materia de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva emite el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas).

d) La citada atribución, no puede emplearse cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional, esto es, que no se realice para el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

cumplimiento de un compromiso internacional, pues en tales supuestos el bloqueo, al no encontrarse relacionado con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, sí resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.

63. Dicho criterio fue reiterado en los **Amparos en revisión 1231/2017**,²⁴ **1181/2017**,²⁵ **124/2018**,²⁶ **666/2017**²⁷ y **1150/2017**.²⁸

iii. Contradicción de tesis 78/2019

64. El veintidós de marzo de dos mil dieciocho, la misma extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **Contradicción de Tesis 78/2019**,²⁹ donde determinó que sí existía la contradicción denunciada respecto a si procede o no conceder la suspensión provisional cuando se señala como acto reclamado el bloqueo de una cuenta bancaria, con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

²⁴ Amparo en revisión 1231/2017, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintidós de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.

²⁵ Amparo en revisión 1181/2017, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.

²⁶ Amparo en revisión 124/2018, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciocho de abril de dos mil dieciocho, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Alberto Pérez Dayán hizo suyo el asunto.

²⁷ Amparo en revisión 666/2017, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

²⁸ Amparo en revisión 1150/2017, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora Icaza. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de las consideraciones.

²⁹ Contradicción de Tesis 78/2019, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de junio de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I (ponente), Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

65. Al respecto, consideró que debía de prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la entonces Segunda Sala, consistente en que procede conceder la suspensión provisional condicionada en contra del acto mencionado. Algunas de las consideraciones en las que se sostuvo el proyecto y que en el caso interesan son las siguientes:

- Se sostuvo que en aquellos juicios de amparo en que se reclame la orden de bloqueo de cuentas atribuida a la Unidad de Inteligencia Financiera, sí es posible decretar la suspensión provisional, misma que tendrá como efectos que se ordene el desbloqueo de las cuentas bancarias a fin de que la parte quejosa pueda realizar operaciones financieras y disponer de sus recursos.
- Sin embargo, se estimó que dicha suspensión provisional se concederá de manera condicionada, esto es, no surtirá efectos si el bloqueo, inmovilización o suspensión se emitió a partir del supuesto en que la Segunda Sala consideró que la Unidad de Inteligencia Financiera puede válidamente ejercer la atribución contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es decir, en cumplimiento de un compromiso internacional.

iv. Contradicción de Tesis 26/2017

66. El dieciséis de abril de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **Contradicción de Tesis 26/2017**,³⁰ en el

³⁰ Contradicción de tesis 26/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de abril de dos mil dieciocho. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra. Se aprobó por mayoría de siete votos de las y los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. En su voto particular, el Ministro Cossío Díaz sostuvo que si bien la orden de bloqueo de cuentas se emite

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es una autoridad administrativa, lo cierto es que dicha orden está directamente relacionada con la probable comisión de delitos de terrorismo internacional y lavado de dinero, por lo cual se justifica que sea un tribunal especializado en la materia penal quien conozca del amparo promovido en contra de la orden respectiva. Por su parte, en su voto particular, el Ministro Ortiz Mena consideró que aunque la orden de bloquear una cuenta proviene de una autoridad formalmente administrativa, su propósito no es garantizar el pago de una sanción administrativa o contribución fiscal, sino la de suspender inmediatamente la realización de operaciones bancarias para prevenir y/o detectar actos u omisiones vinculados con la posible comisión de los delitos previstos en los artículos 139, 149 Bis y 400 Bis del Código Penal Federal, razón por la cual su conocimiento correspondía a un juez especializado en Materia Penal. Por último, en su voto el ministro Zaldívar Lelo de Larrea, consideró que la facultad ejercida por la Unidad de Inteligencia Financiera incide por su alcance en la materia penal, y además, el actuar de la autoridad en cuestión al ejercer dicha facultad, sería materialmente penal, aunque la misma tenga una naturaleza formal de orden administrativo.

Ahora bien, también de la versión taquigráfica de la sesión pública se desprenden intervenciones muy valiosas de los ministros y ministras en las que dieron las razones de sus respectivos votos. El **ministro Cossío Díaz** coincidió con el proyecto en que, si bien el acto pudiera tener un vicio de carácter administrativo y que lo emite una autoridad de carácter administrativo, en realidad tiene como finalidad iniciar una investigación sobre la posible comisión de delitos de terrorismo internacional y/o de lavado de dinero; por lo cual debe conocer un juez de Distrito en materia penal. Además recordó que en ese asunto consideró que era necesaria la intervención judicial cuando la autoridad actuaba en función del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. El **ministro Zaldívar Lela de Larrea** consideró que, si bien la materia era administrativa porque el actuar se basaba en una ley de esa materia y por una autoridad también de esa materia, era innegable la incidencia penal que tenía. Además, reiteró que en el Amparo en revisión 1214/2016, su voto se fundamentó en que el bloqueo de cuentas requiere control judicial previo. Por su parte, el **ministro Gutiérrez Ortiz Mena** consideró que era importante que, si la inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas se considerara un acto administrativo, entonces éste tuviera que estar fundado y motivado por la autoridad competente por escrito, además de estar dirigido no a la institución financiera, sino a la persona que sufre el acto de molestia. El **ministro Laynez Potisek** coincidió con el ministro Ortiz Mena en que lo que se tenía que analizar en los casos de inclusión de una persona en la lista de personas bloqueadas era si esa medida estaba debidamente fundada y motivada. Agregó que la medida encontraba su fundamento en una ley administrativa y cuando la actividad de la autoridad administrativa consistente en la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita pudiera constituir un delito, entonces ahí es donde cesa su competencia y se entrega esa información al Ministerio Público. La **ministra Piña Hernández** coincidió en que una vez que México adoptó tratados internacionales en cuanto al establecimiento de una Unidad de Inteligencia Financiera, México optó por el sistema administrativo derivado de esas obligaciones. Además, aclaró que en el Amparo en revisión 1214/2016 votó en contra solo porque se encuadró el asunto en la materia penal y, con base en ello, hubo suplencia de la queja, mientras que ella coincide en que es materia administrativa. El **ministro Franco González Salas**, consideró que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una autoridad formalmente administrativa que actúa en uso de facultades administrativas, por lo cual, la regularidad de sus actos debe ser estudiada por un juez de Distrito en materia administrativa. El **ministro Medina Mora** consideró que el bloqueo de cuentas es una medida cautelar de índole administrativo que tiene como propósito la protección del sistema financiero y que, eventualmente, la información recabada podría servir para que el Ministerio Público ejerza sus atribuciones. El **ministro Pérez Dayán** aclaró que, en la Segunda Sala al analizar la facultad de bloquear cuentas, realizó una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito para entender esa facultad como válida sólo como el cumplimiento de las obligaciones de carácter internacional, mientras que cuando tuviera un origen estrictamente nacional, la competencia sería de las autoridades que investigan y procuran justicia localmente. El **ministro Aguilar Morales (entonces Presidente)** coincidió después de las intervenciones de sus pares, que el asunto concierne a la materia administrativa. El **ministro Pardo Rebolledo (ponente)** sostuvo su proyecto, argumentando que la competencia correspondía a un juez en materia penal en la medida en que el acto de bloqueo de cuentas es materialmente penal. La **ministra Lunas**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

sentido de que sí existía la contradicción de tesis denunciada respecto a si un Juzgado de Distrito especializado en materia penal o uno en materia administrativa debían conocer los amparos en contra del bloqueo de cuentas.

67. Al respecto, consideró que debía prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno, consistente en que la competencia para conocer de los juicios de amparo indirectos promovidos contra la orden de aseguramiento y bloqueo de una cuenta bancaria dictada por el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que previamente exista una investigación del Ministerio Público, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa.
68. Algunas de las consideraciones en las que se sostuvo el proyecto y que en el caso interesan son las siguientes.
- Se precisó que había dos puntos a debate: **(i) ¿es de naturaleza administrativa o penal** la orden de inclusión en la lista de personas bloqueadas emitida por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y/o demás autoridades de dicha dependencia?; y, en consecuencia, **(ii) ¿debe conocer un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa o un Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Penal?**
 - Respecto a la primera pregunta, se concluyó que **la naturaleza de la orden** de inclusión en la lista de personas bloqueadas, emitida por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **es de carácter administrativo.**

Ramos (encargada del Engrose) consideró que la materia de la contradicción solo consistía en definir quién era el juez competente de acuerdo a las reglas establecidas por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal vigente, por lo cual solo era relevante analizar el tipo de autoridad que emite el acto y la ley en que se fundamenta. En ese sentido, consideró que efectivamente correspondía conocer a un juez de Distrito en materia administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Lo anterior, porque **dicha medida no deriva de una resolución ministerial o jurisdiccional** en materia penal, pues su finalidad es exclusivamente la prevención de utilizar indebidamente el sistema financiero, y finalmente pueden no culminar en un procedimiento del orden penal.
- Además, se argumentó que el artículo 5 de la propia Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, aclara que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad competente para aplicar, en el ámbito administrativo, la referida Ley y su Reglamento, lo que implica que **la intención de la norma no era dotar a dicha dependencia de facultades formales del orden penal, y por ello su actuar material comprende solo el ámbito administrativo.**
- Respecto a la segunda pregunta, se tomó en consideración el contenido del artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entonces vigente y se concluyó que dada la naturaleza y posible impacto que puede tener una medida como la inclusión de nombres de individuos en la lista de personas bloqueadas, lo procedente es que de los juicios de amparo que se interpongan en contra de dichas órdenes, conozca un órgano especializado en la materia administrativa.

v. Contradicción de Tesis 42/2020

69. El tres de agosto de dos mil veintiuno el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **Contradicción de tesis 42/2020**,³¹ en el sentido de

³¹ Contradicción de tesis 42/2020, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del tres de agosto de dos mil veintiuno, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de la consideración tercera, relativa a la inexistencia de la contradicción. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. En su voto, el ministro Laynez Potisek consideró que sí existía un punto de contradicción entre los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

que no existía la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sostenidos por la Primera Sala en el **Amparo en Revisión 1214/2016** y la Segunda Sala en el **Amparo en Revisión 806/2017** y referidos.

70. Algunas de las consideraciones en las que se sostuvo el proyecto y que en el caso interesan son las siguientes.

- Se determinó que no existe punto de toque, ya que la Primera Sala se pronunció en cuanto a la regularidad constitucional del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con las facultades que de manera exclusiva el numeral 21 constitucional le otorga al Ministerio Público; por su parte, la Segunda Sala examinó la constitucionalidad del precepto 115 aludido a partir del principio constitucional de seguridad jurídica.
- En efecto, se recordó que la Primera Sala determinó la inconstitucionalidad del artículo impugnado, al invadir las facultades exclusivas del Ministerio Público; mientras que la Segunda Sala determinó que el precepto impugnado es constitucional atendiendo a una interpretación conforme, en el sentido de que debía entenderse únicamente aplicable como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en nuestro país, no así cuando el motivo que genere el bloqueo de cuentas tenga un origen estrictamente nacional, pues al no encontrarse relacionada con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaba contraria al principio de seguridad jurídica.

criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues si bien existe coincidencia entre ambas Salas por cuanto hace a los aseguramientos cuya fuente sea nacional, lo cierto es que existe discrepancia cuando la fuente de los aseguramientos efectuados con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito sea internacional. Por su parte, en su voto el ministro Pardo Rebolledo consideró que sí existía un punto de toque entre los criterios sustentados por las Salas, esencialmente, porque la Primera Sala sostuvo que el bloqueo de cuentas se trataba de una medida de naturaleza penal, mientras que la Segunda Sala sostuvo que se trataba de actos de naturaleza administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- En ese sentido, se concluyó que los criterios no pueden entenderse contrarios, pues la Segunda Sala atendió aspectos de derecho internacional que la Primera Sala no analizó.

vi. Contradicción de Criterios 214/2024

71. El seis de noviembre de dos mil veinticuatro, la extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Contradicción de Criterios 214/2024,³² donde decidió el criterio que debe prevalecer respecto de la procedencia de la suspensión provisional en juicios de amparo promovidos contra la inclusión de personas en la Lista de Personas Bloqueadas, ordenada con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
72. En dicha resolución, la Sala identificó criterios discrepantes y sostuvo diversas consideraciones relevantes que conviene destacar:
 - Se determinó que la suspensión provisional sí puede otorgarse en amparo, al no existir una prohibición constitucional o legal que la excluya respecto de la medida de bloqueo de cuentas.
 - Se precisó que la suspensión no implica la eliminación automática de la medida preventiva, sino que puede concederse bajo parámetros de regulación judicial que permitan atenuar sus efectos sin comprometer los fines del sistema antilavado.
 - Se sostuvo que la Lista de Personas Bloqueadas constituye una medida de naturaleza preventiva, no sancionatoria, por lo cual es

³² Contradicción de Criterios 214/2024, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de noviembre de dos mil veinticuatro. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Se aprobó por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra; la mencionada en primer término votó por la inexistencia de la contradicción de criterios.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

susceptible de tutela cautelar, a diferencia de figuras estrictamente penales.

- Se razonó que la tutela cautelar debe ponderar los derechos patrimoniales del quejoso frente al interés público de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Se destacó que el levantamiento total e indiscriminado del bloqueo podría comprometer la eficacia del sistema financiero, pero que ello no impide que el juez de amparo module la suspensión.
- Se indicó que pueden fijarse parámetros tales como limitar transacciones a gastos básicos, permitir el pago de nóminas, garantizar obligaciones indispensables o restringir operaciones inusuales, de forma que el riesgo sea mitigado.
- Se afirmó que la suspensión no desnaturaliza el carácter preventivo del bloqueo, en tanto que las reglas judiciales pueden mantener límites razonables que preserven la finalidad de la Unidad de Inteligencia Financiera.
- Se consideró que negar en todos los casos la suspensión equivaldría a dotar al bloqueo de un carácter absoluto y no sujeto a control jurisdiccional, lo cual sería incompatible con el artículo 107 constitucional.
- Se sostuvo que las medidas precautorias administrativas deben ser revisables judicialmente para verificar su proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.
- Se enfatizó que el juez debe analizar caso por caso, atendiendo a la naturaleza de los hechos que motivaron el bloqueo, los riesgos denunciados por la autoridad y la situación personal y económica del afectado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Se reconoció que la medida de bloqueo, al afectar derechos patrimoniales y de libre disposición de bienes, requiere mecanismos de control suficientes para evitar afectaciones desproporcionadas.
- Se estableció que la suspensión no puede entenderse como un obstáculo para el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de prevención del lavado de dinero, siempre que se adopten medidas compensatorias.
- Se concluyó que la interpretación que niega de manera absoluta la procedencia de la suspensión desconoce la función constitucional del juicio de amparo como medio de control frente a actos restrictivos.

vii. Contradicción de Criterios 268/2023

73. El nueve de octubre de dos mil veinticuatro, la otrora Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **Contradicción de Criterios 268/2023**,³³ en la cual se analizó el alcance de la expresión “petición expresa” de autoridad extranjera prevista en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito para efectos del bloqueo de cuentas.
74. En el caso, la Segunda Sala desarrolló las siguientes consideraciones:
- Se determinó que la expresión “petición expresa” no requiere un formato único ni una formalidad ritual específica, pero sí debe contener manifestaciones claras, directas e inequívocas.
 - Se sostuvo que la solicitud debe provenir de una autoridad extranjera competente, de acuerdo con su régimen interno, y referirse de manera

³³ Contradicción de Criterios 268/2023, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de octubre de dos mil veinticuatro. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra y formulará voto particular la mencionada en primer término.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

específica a hechos, personas o transacciones vinculadas con posibles actividades ilícitas.

- Se afirmó que el simple intercambio de información, comunicaciones informales, notas verbales genéricas o referencias por terceros no pueden considerarse “petición expresa”.
- Se precisó que la solicitud debe permitir identificar la finalidad preventiva que se persigue, así como los elementos que justifican el riesgo asociado al sujeto cuyo bloqueo se solicita.
- Se enfatizó que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito debe interpretarse de manera armónica con los principios de seguridad jurídica y debido proceso, evitando habilitar medidas restrictivas con base en documentos ambiguos o indeterminados.
- Se recordó que la cooperación internacional en materia financiera exige estándares mínimos de trazabilidad, verificabilidad y autenticidad de la información base.
- Se razonó que la Unidad de Inteligencia Financiera no puede ampliar unilateralmente el alcance del concepto “petición expresa” para justificar bloqueos sin una base documental objetiva.
- Se estableció que, para efectos de control jurisdiccional, el juez de amparo debe contar con acceso a la solicitud extranjera o, al menos, a una certificación suficiente de su existencia y contenido.
- Se advirtió que la elasticidad interpretativa podría derivar en bloqueos arbitrarios o basados en sospechas no formalizadas, lo cual es incompatible con el artículo 16 constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Se sostuvo que, en caso de duda sobre la claridad o suficiencia de la solicitud, debe prevalecer el principio *pro persona* y el estándar más protector.
- Se concluyó que la interpretación adecuada es aquella que garantiza simultáneamente la eficacia del sistema antilavado y el respeto a los derechos fundamentales.

75. De toda esta evolución jurisprudencial se desprende que el tratamiento constitucional del bloqueo de cuentas no ha sido lineal ni uniforme, sino que fue construyéndose progresivamente a partir de los distintos ángulos desde los cuales llegó el problema ante este Tribunal.

76. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado, a lo largo del tiempo, diversas consideraciones constitucionales que resultan relevantes para sobre el procedimiento de inclusión a dicha lista.

77. El primer pronunciamiento relevante se encuentra en el **Amparo en Revisión 1214/2016**, resuelto por la Primera Sala, donde se concluyó que los párrafos noveno y décimo del artículo 115 transgredían el artículo 21 constitucional, al facultar a una autoridad administrativa para realizar actos equiparables a labores de investigación penal y para imponer una medida con intensidad similar a una cautelar penal. La Primera Sala identificó un desplazamiento indebido del Ministerio Público y una afectación a las garantías propias de una investigación penal formal.

78. En dicha sentencia se reconoció que la autoridad hacendaria puede desarrollar funciones de prevención y detección de operaciones inusuales en ejercicio de facultades administrativas; sin embargo, su intervención no puede devenir en una sustitución de la representación social.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

79. También se enfatizó que, si la autoridad detecta hechos que pudieran constituir delito, debe limitarse a canalizar la información mediante la correspondiente denuncia ministerial.
80. Un aspecto central de este precedente fue que la Primera Sala consideró que, incluso bajo una óptica meramente administrativa, la medida analizada era de tal intensidad que requería control judicial previo, pues implicaba un bloqueo absoluto e indefinido, sin parámetros temporales ni procedimentales. Esta característica reforzó la conclusión de que la medida vulneraba la seguridad jurídica y rebasaba los límites del actuar administrativo.
81. Posteriormente, la Segunda Sala, en asuntos distintos, adoptó un enfoque diferente, donde sostuvo que el artículo 115 podía ser interpretado conforme a la Constitución, en la medida en que la facultad se ejerciera exclusivamente para cumplir compromisos internacionales (como resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas o listas del GAFI), y no para supuestos de origen estrictamente nacional. En ese marco, reconoció que el bloqueo constituía una medida cautelar administrativa vinculada a obligaciones de prevención transnacional.
82. De igual forma, la Segunda Sala desarrolló que el bloqueo no es una sanción, sino una medida de carácter preventivo que busca proteger al sistema financiero ante riesgos específicos. No obstante, advirtió que una medida cautelar válida debe estar referida a un procedimiento determinado — administrativo o jurisdiccional— que le dé sentido, temporalidad y control. Esta ausencia de vinculación procedimental constituía, para la Sala, el principal problema de constitucionalidad del precepto.
83. Asimismo, precisó que cuando la inclusión deriva de listas internacionales obligatorias para el Estado mexicano, la medida no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues se inserta en un procedimiento claro, objetivo y previamente determinado por el organismo internacional que ordena la designación. Este fue el fundamento para diferenciar entre bloqueo por

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

compromisos internacionales y bloqueo por determinación autónoma de la autoridad nacional.

84. En otro momento, la entonces Segunda Sala estableció reglas procesales relevantes al resolver que la suspensión en el juicio de amparo podía otorgarse de forma condicionada: solo procedía ordenar el desbloqueo cuando la medida no estuviera vinculada al cumplimiento de obligaciones internacionales. Este criterio permitió identificar que el origen de la medida determina su naturaleza y los controles aplicables.
85. Cuando el Pleno conoció por primera vez un asunto relacionado con el bloqueo, se centró en la determinación de competencia, concluyendo que la naturaleza primaria de la medida es administrativa, por lo que la competencia correspondía a los juzgados de Distrito especializados en materia administrativa.
86. Este razonamiento implicó un desplazamiento parcial de la lógica penal adoptada por la Primera Sala, y acercó la interpretación a la perspectiva de prevención administrativa elaborada por la otrora Segunda Sala.
87. Posteriormente, el Tribunal Pleno resolvió que no existía una contradicción entre las Salas, pues cada una había analizado la problemática desde una óptica distinta: la Primera Sala desde la perspectiva del artículo 21 constitucional y la exclusividad del Ministerio Público, y la Segunda Sala desde la perspectiva del artículo 16 constitucional y el deber de seguridad jurídica. El Pleno consideró que la falta de contradicción obedecía a que ambas coincidían en que la norma planteaba problemas de validez.
88. A partir de esta revisión panorámica, puede advertirse que el desarrollo jurisprudencial, aunque progresivo, ha sido fragmentado. Cada asunto ha resuelto aspectos parciales, algunos sobre investigación penal, otros sobre seguridad jurídica, otros sobre compromisos internacionales, otros sobre competencia, y otros sobre suspensión en amparo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

89. Ahora, es importante destacar que dichos asuntos **no examinaron el artículo 116 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito**, aquí impugnado, que fue incluido en la legislación hasta su reforma del once de marzo de dos mil veintidós.
90. De ahí que los asuntos resueltos por la anterior integración de este Alto Tribunal, incluidas las extintas Salas, no analizaron la inclusión de dicho precepto.
91. Incluso, en las **Contradicciones de Criterios 214/2024³⁴ y 268/2023³⁵** que se resolvieron con posterioridad a la adición del artículo 116 bis 2, los criterios contendientes, salvo uno,³⁶ no nacieron de casos en donde ya estuviera vigente el artículo 116 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, y que por tanto el bloqueo de cuentas hubiera nacido del procedimiento de dicho numeral.
92. Además, se destaca que incluso en la contradicción en donde contendió aquel asunto que nació de la reforma aquí analizada, la otrora Segunda Sala no tomó en cuenta el proceso establecido en el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito para su análisis la vigencia de dicha norma.
93. Lo anterior, evidencia la necesidad de que el Pleno, en el marco de esta acción de inconstitucionalidad, construya un parámetro uniforme que

³⁴ Contradicción de Criterios 214/2024, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de noviembre de dos mil veinticuatro. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Se aprobó por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra; la mencionada en primer término votó por la inexistencia de la contradicción de criterios.

³⁵ Contradicción de Criterios 268/2023, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de octubre de dos mil veinticuatro. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Lenia Batres Guadarrama emiten su voto en contra y formulará voto particular la mencionada en primer término.

³⁶ El primer criterio contendiente de la Contradicción de Criterios 214/2014, derivado de la queja 243/2024, resuelta por el Séptimo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, del 3 de julio de 2024.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

armonice los distintos ángulos desde los cuales se ha examinado la medida de bloqueo y con ello defina la compatibilidad del nuevo artículo 116 Bis 2 con la Constitución Federal.

B. Naturaleza del procedimiento del bloqueo de cuentas

94. Este Alto Tribunal considera que el procedimiento relacionado con el bloqueo de cuentas establecido tanto en el artículo 115 como 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, se trata de un procedimiento que si bien, no encuentra completa similitud con otros de esta naturaleza, lo cierto es que se trata de uno de índole **administrativo**.
95. Para llegar a esa conclusión, a juicio de este Alto Tribunal deben tenerse en cuenta, diversas particularidades que dan origen a este procedimiento.
96. En ese sentido, conviene precisar en un primer punto, la naturaleza que tiene la Unidad de Inteligencia Financiera en nuestro país, así como destacar cuál es el origen, la naturaleza, las facultades y el marco jurídico de la esta autoridad.
97. En ese sentido, el siete de mayo de dos mil cuatro, México creó la Unidad de Inteligencia Financiera por Decreto emitido por el entonces Presidente de la República, mediante el cual se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
98. Lo anterior, toda vez que de acuerdo con el artículo 2, Apartado B, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,³⁷ se

³⁷ **Artículo 2o.** Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de: [...]
B. Unidades Administrativas Centrales: [...]
II. Unidad de Inteligencia Financiera: [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

establece que es una unidad administrativa central de dicha Secretaría, que le auxilia en los asuntos de su competencia.

99. En ese sentido, en el caso de México, la Unidad de Inteligencia Financiera se encuentra dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo cual, su diseño institucional es de carácter administrativo.
100. Con la reforma al Reglamento mencionado y con la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera, el Estado mexicano tuvo el propósito de prevenir y detectar actos que pudieran estar relacionados con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita -comúnmente conocido como lavado de dinero- y de financiamiento al terrorismo.³⁸
101. Así, desde su creación se le otorgó a la Unidad las facultades de vigilancia y verificación, para poder allegarse de información del sistema financiero en colaboración con otras autoridades y requerir información a las instituciones financieras.
102. En congruencia con ello, tiene entre sus facultades desarrollar tipologías, indicadores y tendencias que le permitan identificar la forma en que operan las organizaciones criminales para dar apariencia de legalidad a los delitos de terrorismo y su financiamiento, así como las operaciones con recursos de procedencia ilícita.
103. También puede presentar denuncias ante el Ministerio Público y coadyuvar en las investigaciones que se adelanten, en los dos supuestos, en conductas que podrían constituir delitos de terrorismo y su financiamiento, así como operaciones con recursos de procedencia ilícita. Por último, desde dos mil catorce, también tiene la facultad de integrar la lista de personas bloqueadas.

³⁸ Fecha de consulta 30 de enero de 2023, véase en: https://uif.gob.mx/es/uif/quienes_somos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

104. Dentro de la estructura de la Unidad de Inteligencia Financiera, se encuentra, entre otras,³⁹ la Dirección General de Análisis encargada de recibir, analizar, evaluar e integrar dichos reportes y avisos. Además, atiende los requerimientos y resoluciones de autoridades jurisdiccionales o administrativas, incluyendo al Ministerio Público de la Federación, que le remita la Dirección General de Procesos Legales; y participa con la Dirección General de Procesos Legales, en la coordinación con las autoridades fiscales para la práctica de actos de fiscalización que resulten necesarios para ejercer las facultades conferidas conforme el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
105. Asimismo, la Dirección General de Procesos Legales es quien recibe y recopila las pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos, así como sobre las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, e integrar los expedientes respectivos.
106. Además, denuncia ante el Ministerio Público de la Federación las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como aquellas previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con

³⁹ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2o. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

II. Unidad de Inteligencia Financiera:

a) Dirección General de Asuntos Normativos:

1. Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos e Internacionales, y

2. Dirección General Adjunta de Asuntos Normativos y Relaciones con Actividades Vulnerables;

b) Dirección General de Análisis;

c) Dirección General de Procesos Legales:

1. Dirección de Procesos Legales "A", y

2. Dirección de Procesos Legales "B";

d) Dirección General Adjunta de Infraestructura Tecnológica;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

Recursos de Procedencia Ilícita, allegándose de los elementos probatorios del caso.

107. También coadyuva con las autoridades competentes, en representación de la Secretaría, en los procedimientos penales relativos a las conductas a los delitos señalados, coordina el seguimiento de las denuncias formuladas por la Unidad de Inteligencia Financiera, desde su presentación y, en su caso, hasta la emisión de la resolución que no admita medio de defensa alguno, así como de los reportes de inteligencia presentados ante la autoridad competente; al igual que, proporciona, requiere e intercambia con las autoridades competentes nacionales y extranjeras la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.
108. Ahora bien, el doce de octubre de dos mil doce, se publicó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la cual estableció un marco jurídico nacional más extenso sobre la materia, estableciendo en su artículo 5 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sería la autoridad competente para aplicar, en el ámbito administrativo, dicha Ley y su Reglamento.
109. Así, en el artículo 2 de la citada Ley,⁴⁰ se establece que su objeto es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita.
110. En ese sentido, el artículo 6 de la mencionada Ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá, entre otras, las siguientes facultades:

⁴⁰ **Artículo 2.** El objeto de esta Ley es proteger el sistema financiero y la economía nacional, 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Recibir los Avisos de quienes realicen las actividades vulnerables.
- Requerir la información, documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad la información que le requiera conforme a la Ley.
- 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 la Ley, en los términos de las disposiciones legales aplicables.
- 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.
- Requerir la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley.
- Conocer y resolver sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sanciones aplicadas.

111. Asimismo, su artículo 12, fracción V, inciso c),⁴¹ dispone que la Secretaría tendrá la obligación de establecer medidas que eviten que el sistema financiero sea utilizado para operaciones ilícitas.

⁴¹ **Artículo 12.** Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades tendrán las siguientes obligaciones: [...]

V. Al establecer regulaciones administrativas, en sus ámbitos de competencia, tendentes a identificar y prevenir actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, deberán: [...]

c) Evitar que el sistema financiero sea utilizado para operaciones ilícitas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

112. Por su parte, en el Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita,⁴² se establece que la Unidad de Inteligencia Financiera, además de las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá, en lo que interesa, las siguientes:

- Interpretar, para efectos administrativos, la Ley en comento, su Reglamento y las reglas de carácter general, excepto por lo que se refiere a las atribuciones que correspondan a la Unidad Especializada en Análisis Financiero adscrita al Ministerio Público.
- Establecer, en el ámbito de competencia que la Ley le confiere a la Secretaría, mecanismos de prevención respecto de actos y operaciones relacionados con la misma.
- Requerir información, documentación, datos o imágenes a quienes realicen actividades vulnerables, para el ejercicio de sus atribuciones.

113. En ese sentido, el artículo 9 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada⁴³ establece que cuando el Ministerio Público de la Federación investigue actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita,

⁴² **Artículo 3.** La UIF, además de las atribuciones que le confiere este Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones jurídicas aplicables, tendrá las siguientes:

I. Interpretar para efectos administrativos la Ley, el presente Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, excepto por lo que refiere a las atribuciones que correspondan a la Unidad;

II. Requerir a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, la información, documentación, datos o imágenes necesarios para el ejercicio de sus atribuciones;

III. Determinar y expedir los formatos oficiales para la presentación de los Avisos;

IV. Determinar y dar a conocer los medios de cumplimiento alternativos a que se refiere el artículo 16 del presente Reglamento, y

V. Participar en la suscripción, en conjunto con el SAT, de los convenios a que se refiere el artículo 32 del presente Reglamento.

⁴³ **Artículo 9o.** Cuando el Ministerio Público de la Federación investigue actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, deberá realizar su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

deberá realizar su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

114. Lo anterior, es congruente con lo establecido en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal,⁴⁴ el cual establece que, en el caso de las conductas relacionadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita, 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.
115. Asimismo, se prevé que cuando la Secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de alguno de los delitos citados, deberá ejercer respecto de estos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y denunciar los hechos que probablemente puedan constituir dichos ilícitos.
116. Por otra parte, es importante destacar que en términos del artículo 12, fracción I, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita,⁴⁵ las autoridades (entre las que se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por ende, la Unidad de Inteligencia Financiera) deberán observar en ejercicio de esa Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución General.

⁴⁴ **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: [...] 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.

⁴⁵ **Artículo 12.** Para el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades tendrán las siguientes obligaciones:

I. Observar, en el ejercicio de esta Ley, los principios rectores de las instituciones de seguridad pública señalados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

117. Por lo que cabe recordar que en el noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, se establece que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala.⁴⁶
118. De lo anterior, se puede concluir que la Unidad de Inteligencia Financiera tiene un papel institucional importante dentro de la estrategia de seguridad pública, especialmente, la relacionada con la detección y prevención de conductas que podrían actualizar los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y terrorismo.
119. De todo lo anterior, se desprende que la Unidad de Inteligencia Financiera es un órgano administrativo, creado en dos mil cuatro dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
120. Su diseño institucional responde a una lógica de prevención administrativa y no de persecución penal, tal como se desprende de su ubicación orgánica en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Ello significa que la Unidad no forma parte del sistema constitucional de procuración de justicia, sino del aparato de regulación en su dimensión preventiva.

⁴⁶ **Artículo 21.** [...]

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

121. Asimismo, la Unidad de Inteligencia Financiera opera dentro de un régimen donde tiene facultades de recepción, análisis y sistematización de información, así como de emisión de alertas y reportes financieros. Estas competencias le permiten detectar patrones complejos de conducta financiera que podrían vincularse con delitos como operaciones con recursos de procedencia ilícita o financiamiento al terrorismo.
122. La legislación ya narrada, **obliga a la Unidad a presentar denuncias ante el Ministerio Público** cuando detecta hechos que podrían constituir delitos, y a coadyuvar con la representación social durante la investigación penal, aportando información y actuando como apoyo técnico especializado.
123. Esta obligación confirma que su función es auxiliar, pues finalmente **es el Ministerio Público quien determina el ejercicio de la acción penal**.
124. Además, el parámetro que rige la facultad de la Unidad de Inteligencia Financiera establece mecanismos de coordinación obligatoria entre el Ministerio Público y la propia Unidad. Por ejemplo, el artículo 9 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada exige que el Ministerio Público coordine su investigación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando las conductas impliquen lavado de dinero.
125. Del mismo modo, el artículo 400 Bis del Código Penal condiciona la acción penal a la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda en los supuestos que involucran operaciones financieras ilícitas.
126. Estos mecanismos refuerzan la premisa de que la actuación administrativa de la Unidad es complementaria, interdependiente y subordinada respecto de la fase penal encabezada por la representación social.
127. Ahora, las facultades conferidas a la Secretaría de Hacienda en materia de bloqueo de cuentas, incluida la lista de personas bloqueadas, responden a estándares internacionales en materia de prevención del lavado de dinero y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

financiamiento al terrorismo. Estas medidas tienen un carácter netamente cautelar y administrativo, orientadas a proteger la integridad del sistema financiero.

128. Su adopción no constituye un acto de investigación penal ni una medida cautelar penal. Por ello, la Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el bloqueo no es una sanción penal, no implica la determinación de responsabilidad y no sustituye la función que constitucionalmente corresponde al Ministerio Público.
129. En este sentido, la evolución jurisprudencial que ya fue narrada en el apartado anterior confirma que el legislador se mantiene dentro de un modelo preventivo administrativo, compatible con el artículo 21 constitucional.
130. La facultad de investigar delitos y solicitar medidas cautelares penales corresponde al Ministerio Público; sin embargo, ello no excluye que, en paralelo, existan medidas administrativas de inmovilización patrimonial, orientadas a la prevención, que no sustituyen ni condicionan la persecución penal, sino que la complementan.
131. De los elementos normativos y orgánicos expuestos, se desprende que el procedimiento de bloqueo de cuentas constituye un procedimiento de naturaleza administrativa, sustentado en un modelo preventivo de protección del sistema financiero, y no en un esquema de persecución penal.
132. La Unidad de Inteligencia Financiera, creada en dos mil cuatro e incorporada a la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un órgano estrictamente administrativo, cuyas facultades derivan del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de la normativa financiera aplicable.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

133. Su actuación se circunscribe a recibir, analizar e integrar información, diseñar mecanismos de prevención y, en su caso, presentar denuncias ante el Ministerio Público, lo cual confirma su papel auxiliar dentro de un modelo preventivo, pero nunca como órgano de investigación penal.
134. Asimismo, tanto la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como el artículo 400 Bis del Código Penal Federal establecen mecanismos de coordinación obligatoria entre la Unidad de Inteligencia Financiera y el Ministerio Público, ratificando que la Unidad no sustituye la función constitucional de procuración de justicia, sino que la complementa en su dimensión técnica y administrativa.
135. Ello demuestra que la inmovilización de recursos ordenada administrativamente no implica determinación de responsabilidad penal, ni constituye una medida cautelar penal en términos del artículo 21 constitucional.
136. Por otra parte, las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera vinculadas al bloqueo de cuentas forman parte de las obligaciones internacionales del Estado mexicano para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, las cuales imponen la existencia de mecanismos administrativos inmediatos de identificación y mitigación de riesgos financieros. En este contexto, el legislador adoptó un modelo cautelar administrativo, coherente con estándares globales y con la arquitectura constitucional de distribución de competencias.
137. Todo ello coincide con la línea doctrinal y jurisprudencial desarrollada por la otrora Segunda Sala de este Alto Tribunal, que había sostenido que el bloqueo de cuentas tiene una naturaleza preventiva y administrativa, mientras que se aleja del enfoque sostenido en precedentes aislados de la extinta Primera Sala, los cuales tendieron a interpretarlo bajo parámetros propios del derecho penal o de medidas cautelares jurisdiccionales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

138. En suma, el análisis sistemático del marco constitucional, legal y reglamentario evidencia que el procedimiento del bloqueo de cuentas es, inequívocamente, administrativo y preventivo, y su configuración es consistente con el modelo reconocido por la Segunda Sala, resultando plenamente compatible con el artículo 21 constitucional y con el régimen jurídico del sistema financiero mexicano.

C. Artículo 116 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito

139. El decreto impugnado que, entre otros, adicionó el artículo 116 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado el once de marzo de dos mil veintidós, establece a la letra lo siguiente:

CAPITULO V

De la Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas

ARTICULO 116 BIS 2.- Para los efectos del noveno párrafo del artículo 115 de la presente Ley, la Secretaría, en ejercicio de sus atribuciones, podrá introducir a una persona a la lista de personas bloqueadas cuando cuente con indicios suficientes de que se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados y que por lo tanto actualiza alguno de los parámetros a los que se refiere el décimo primer párrafo del mismo precepto.

Las personas que hayan sido incluidas en la lista de personas bloqueadas a la que hace referencia el artículo 115 de esta Ley podrán hacer valer sus derechos a través del procedimiento de inclusión de las personas bloqueadas, ante la Unidad de Inteligencia Financiera, conforme a lo siguiente:

I. Previa solicitud del interesado, se le otorgará audiencia para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al que la institución de crédito correspondiente le hubiera notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas y manifieste por escrito o de manera verbal lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos.

La solicitud a la que hace referencia el párrafo que antecede deberá formularse por el interesado ante la Unidad de Inteligencia Financiera en un plazo no mayor a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le hubieran notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas.

II. La Unidad de Inteligencia Financiera, de oficio o a petición de parte, podrá ampliar de manera fundada por una sola ocasión el plazo a que se refiere el primer párrafo de la fracción que antecede, hasta por el mismo periodo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

III. Transcurrido el plazo para que el interesado presente pruebas y formule alegatos, la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de que esté integrado el expediente, emitirá la resolución administrativa en la que fundamentará y motivará la inclusión del interesado a la lista de personas bloqueadas, y si procede o no su eliminación de la misma.

La resolución administrativa a que se refiere esta fracción deberá ser notificada por oficio al interesado dentro de los diez días hábiles siguientes al de su emisión.

En el caso de que el interesado se encuentre inconforme con el contenido de la resolución a que se refiere esta fracción, podrá impugnarla en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

IV. Cuando la inclusión de una persona a la lista de personas bloqueadas haya sido con motivo de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se llevará a cabo el proceso de desincorporación que estipule el Comité por el cual se haya designado la inclusión; por tal motivo las disposiciones contenidas en las fracciones II y III no le serán aplicables.

Transitorios.

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los procedimientos de garantía de audiencia que esté conociendo la Unidad de Inteligencia Financiera hasta antes de la entrada en vigor de este Decreto deberán ser resueltos conforme a las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de esta Ley.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, deberá derogar lo previsto en la 73ª de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de esta Ley e incorporar a dichas disposiciones el correspondiente desarrollo del procedimiento previsto en el artículo 116 Bis 2 de la Ley.

Cuarto. Serán de aplicación supletoria del Capítulo V, las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en tanto no sean previstas en el mismo.

140. Como se puede observar, el artículo 116 bis 2, establece un procedimiento concreto que tiene como finalidad establecer un procedimiento específico y determinado a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que establezca con claridad la introducción en la lista de personas bloqueadas a un individuo, y que disponga el medio de defensa al que el particular podrá recurrir en caso de ser incluido en la lista por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

141. De los trabajos legislativos, se reconoce la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, en relación con el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito:⁴⁷

Iniciativa

Sin perjuicio de lo anterior y a raíz de la revisión de diversos amparos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió jurisprudencia sobre la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito³, en la que realizó una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; ello en atención a la aplicación que realiza del mismo la UIF, en ejercicio de sus atribuciones legales, concretamente en cuanto hace al bloqueo de cuentas derivado de su facultad de prevención y detección de conductas irregulares, en perjuicio del sistema financiero.

De tal forma, la SCJN hizo un distingo en la esencia del bloqueo de cuentas, al precisar que ésta consiste en una medida cautelar de naturaleza administrativa, y que, por tanto, conlleva una regulación constitucional distinta de una medida de carácter privativa, y el despliegue de tal atribución no deriva de alguna resolución ministerial o judicial en materia penal, sino de la orden de una autoridad administrativa que, en ejercicio de sus funciones, la emite para la protección del sistema financiero.

Adicionalmente, concluye que la atribución de la UIF de la SHCP consistente en el bloqueo de cuentas a los clientes y usuarios de servicios financieros, únicamente se puede emplear como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en nuestro país, lo cual se actualiza en dos escenarios:

- I) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras.
- II) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una entidad intergubernamental, que sea reconocida con tales atribuciones por nuestro país, a la luz de algún tratado internacional (por ejemplo, aquellas que emite el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas).

Por el contrario, la citada atribución no se puede emplear cuando el motivo que genere el bloqueo de cuentas tenga un origen estrictamente nacional, esto es, que no se realice en cumplimiento de un compromiso internacional, pues en tales supuestos, el bloqueo, al no encontrarse relacionado con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.

México, como integrante del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) debe cumplir con la implementación de los estándares internacionales en materia de prevención y combate a los delitos de: (i) lavado de dinero; (ii) financiamiento al terrorismo, y (iii) proliferación de armas de destrucción masiva; para lo cual debe prever acciones tales como identificación, detección y aseguramiento de los fondos

⁴⁷ Exposición de motivos derivada de la INICIATIVA QUE ADICIONA EL CAPÍTULO IV BIS AL TÍTULO QUINTO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO del 26 de febrero de 2019; DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN CAPÍTULO V AL TÍTULO QUINTO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

utilizados o asignados para la comisión de tales conductas, por lo que la presente propuesta se considera oportuna, a fin de establecer en el derecho doméstico un procedimiento que asegure de manera provisional el resguardo de aquellos bienes que pueden derivar de operaciones de procedencia ilícita.

Con la finalidad de respetar la garantía de seguridad jurídica y audiencia con . la emisión de la medida cautelar, consistente en· la inclusión de personas en la lista de personas bloqueadas, es necesario que se precise en la Ley de Instituciones de Crédito un procedimiento específico y determinado a cargo de la SHCP, que establezca con claridad el procedimiento por medio del cual la Secretaría podrá introducir en la lista de personas bloqueadas a un individuo, y que disponga el medio de defensa al que el particular podrá recurrir en caso de ser incluido en la lista aludida por parte de la UIF, siempre y cuando su inclusión no obedezca al cumplimiento de obligaciones internacionales.

Es por ello, que se propone la adición de un Capítulo IV Bis al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito, en el que se prevea el Procedimiento de Inclusión y Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas.

En primer término, se prevé el procedimiento por medio del cual la Secretaría podrá incluir a una persona a la lista de personas bloqueadas, es decir, cuando cuente con indicios suficientes de que esa persona se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados a los delitos señalados y que, por lo tanto, actualiza alguno de los parámetros a los que se hará referencia en las Disposiciones.

En segundo término, se establece el procedimiento de garantía de audiencia que el particular puede agotar, con el fin de hacer valer sus derechos ante la persona titular de la Unidad de Inteligencia Financiera.

Además, se establece que, de manera fundada, de oficio o a petición de parte, se podrá ampliar el plazo de diez días hábiles mencionado en el párrafo anterior. Transcurrido el plazo para presentar pruebas y formular alegatos, se prevé el plazo de 15 días hábiles, contados a partir de que ha quedado integrado el expediente, para que la persona titular de la Unidad de Inteligencia Financiera emita la resolución administrativa en la que fundamentará y motivará la inclusión del interesado a la lista de personas bloqueadas, y si procede o no su eliminación de la misma.

En la misma resolución, la Secretaría podrá promover la extinción de dominio de los recursos bloqueados a través del procedimiento y de la autoridad que para tal efecto establece la Ley Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

142. Ahora bien, este Alto Tribunal advierte, que la intención de la reforma impugnada tuvo como finalidad, **subsanan los vicios de inconstitucionalidad** que en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente la otrora Segunda Sala, detectó del sistema que rige el bloqueo de cuentas, que solo encontraba asidero en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

143. Lo anterior, pues debe recordarse que la entonces Segunda Sala consideró que el artículo 115 en cuestión, solo era válido a partir de una interpretación conforme de la misma en los siguientes términos:

a) La atribución de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consistente en el bloqueo de cuentas a los clientes y usuarios de servicios financieros, **únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en nuestro país**, lo cual se actualiza ante dos escenarios:

i) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras.

ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con tales atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional (a manera de ejemplo, para el cumplimiento de las resoluciones que en materia de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva emite el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas).

b) La citada atribución, **no puede emplearse cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente nacional**, esto es, que no se realice para el cumplimiento de un compromiso internacional, pues en tales supuestos el bloqueo, al no encontrarse relacionado con algún procedimiento administrativo o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

jurisdiccional específico, sí resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.⁴⁸

144. A juicio de la entonces Segunda Sala, el vicio de inconstitucionalidad relacionado con el empleo de esta medida cuando viniera de origen nacional radicaba en que **no existía un procedimiento administrativo jurisdiccional o administrativo concreto**, lo que conllevaba a una vulneración al principio de seguridad jurídica, toda vez que el procedimiento del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no precisa a qué responde el bloqueo en cuestión.

145. Así, en tanto que el bloqueo de cuentas se trata una medida cautelar, debe encontrarse referido o vinculado a un determinado procedimiento jurisdiccional o administrativo, atendiendo a su carácter provisional y accesorio, cuyo objeto consiste en suplir interinamente la ausencia de una resolución definitiva de tales procedimientos.

146. De esta forma, para que una medida cautelar resulte válida en términos constitucionales, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento se implementa.

147. Ahora, tomando en cuenta lo anterior, el criterio hasta entonces desarrollado por este Alto Tribunal debe evolucionar, para tomar en consideración que **el artículo 116 bis 2 introduce un procedimiento que proviene de origen nacional**. De ahí, que el vicio de inconstitucionalidad que la entonces Segunda Sala había detectado respecto del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por sí mismo, ya no persiste, bajo la interpretación sistemática entre esa norma y el artículo aquí impugnado.

⁴⁸ Consideraciones retomadas del Amparo en Revisión 806/2017 de la Segunda Sala, resuelto en sesión del veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

148. Ahora, el proceso introducido en el artículo 116 bis 2, primer párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que la Secretaría de Hacienda, en ejercicio de sus atribuciones, podrá introducir a una persona a la lista de personas bloqueadas cuando cuente con indicios suficientes de que se está relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados y que por lo tanto actualiza alguno de los parámetros a los que se refiere el décimo primer párrafo del artículo 115 de la Ley en cuestión.
149. Conforme a dicho precepto, el proceso introducido denota que, **en un primer momento**, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo sus atribuciones, deberá contar con **indicios suficientes** de que una de que una persona se encuentra relacionada con ciertos delitos.
150. En la doctrina, se ha establecido que este tipo de estándar relacionado con indicios suficientes imponen umbrales de suficiencia probatoria bajos que quizá **no sean considerados adecuados para tomar decisiones sobre los hechos al final del procedimiento, pero sí para adoptar medidas cautelares**,⁴⁹ tal como sucede con el bloqueo de cuentas que se trata de una medida cautelar.
151. En este tipo de estándares, una hipótesis sobre los hechos resultaría adecuada cuando sea la más probablemente verdadera, a la luz de los elementos de un proceso. De ahí que, exigir meramente que una hipótesis sobre lo sucedido sea más probable que otras (que todas las demás o alguna en específico) exige una corroboración muy baja, pero no bajo ninguna circunstancia nula.⁵⁰ De lo anterior se concluye que deben existir elementos sólidos tendientes a corroborar la hipótesis.

⁴⁹ Jordi, página 240

⁵⁰ Jordi, página 234

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

152. Ahora, **en un segundo momento**, se debe corroborar que dichos indicios se vinculen con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados. Así, de los trabajos legislativos, conforme a dictamen de las diversas comisiones del Senado de la República, dichas conductas se relacionan de la siguiente manera:

Terrorismo	Código Penal Federal comprende un Capítulo VI denominado "Terrorismo" (artículo 139, artículo 148 Bis)
Operaciones con recursos de procedencia ilícita	Código Penal Federal (artículo 400 Bis)
Otros conductas vinculadas con los delitos de terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita.	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (artículo 87-D) Ley del Mercado de Valores (artículos 212 y 226 bis) Ley de Instituciones y Seguros y Fianzas (artículo 492) Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (artículo 108 bis) Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Corporativas de Ahorro y Préstamo (artículos 71 y 72) Ley de fondos de inversión (artículo 91) Ley de Ahorro y Crédito Popular (artículo 124) Ley de Uniones de Crédito (artículo 129) Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (artículo 60) Ley para regular las instituciones de Tecnología Financiera (artículo 58)

153. A partir de lo anterior, se concluye que el proceso que llevará a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito implicará que, a partir de sus facultades preventivas, advierta la existencia de indicios suficientes, relacionados con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados, para que pueda introducir a una persona a la lista de personas bloqueadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

154. El artículo 116 bis 2 entiende que, en estos casos, se tendrá por actualizado uno de los parámetros a que se refiere el décimo primer párrafo del artículo 115 de la Ley en cuestión.⁵¹
155. Conforme al párrafo noveno del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, **una vez que se incluye a una persona en dicha lista**, las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con esas personas, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe la inclusión de la persona en cuestión en lista de personas bloqueadas (que tendrá el carácter de confidencial).
156. A partir de ese momento, el artículo 116 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito impugnado, establece un procedimiento de inconformidad para que la persona afectada pueda inconformarse de su inclusión en dicha lista:
- a. **Primero.** La institución de crédito debe notificar al interesado los fundamentos, causa o causas que motivaron su incorporación a la lista. A partir del día siguiente a esa notificación, la persona afectada cuenta con un plazo de **cinco días hábiles** para presentar ante la Unidad de Inteligencia Financiera su **solicitud de audiencia**.
 - b. **Segundo.** Una vez presentada dicha solicitud, la Unidad deberá otorgarle una audiencia dentro de los **diez días hábiles** siguientes, a fin de que el interesado pueda manifestar lo que a su derecho convenga, ya sea por escrito o de manera verbal, así como ofrecer pruebas y formular los alegatos que estime pertinentes.

⁵¹ Artículo 115. [...]

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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

La ley prevé que este plazo para celebrar la audiencia podrá ampliarse **por una sola ocasión**, y únicamente cuando así lo justifique la Unidad mediante resolución fundada, ya sea de oficio o a petición de parte. Con ello se introduce un margen de flexibilidad que atiende a circunstancias prácticas sin sacrificar la certidumbre del procedimiento.

- c. **Tercero.** Concluida la etapa probatoria y de alegatos, la Unidad de Inteligencia Financiera deberá resolver dentro de los **quince días hábiles** siguientes, contados a partir de la integración del expediente. La resolución administrativa deberá estar debidamente fundada y motivada, y en ella la Unidad de Inteligencia Financiera determinará si se mantiene o se elimina al interesado de la Lista de Personas Bloqueadas.
- d. **Cuarto.** Una vez emitida, la resolución deberá notificarse por oficio dentro de los **diez días hábiles** subsecuentes.
- e. **Quinto.** En caso de que el particular no esté conforme con el contenido de la resolución, la propia norma remite al medio de impugnación procedente, esto es el recurso previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Lo anterior, garantiza control externo y revisión de legalidad respecto del actuar administrativo.

157. Finalmente, se destaca que este procedimiento no será aplicable cuando la inclusión en la lista derive del cumplimiento de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pues en dicho caso el procedimiento aplicable será el de desincorporación que establezca el Comité correspondiente.

158. Por ende, en estos casos no rige el procedimiento establecido en las fracciones II y III, pues la eliminación depende exclusivamente del mecanismo internacional diseñado para ello.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

VI.2. Alegadas atribuciones en materia penal (primer y segundo conceptos de invalidez).

159. En su primer concepto de invalidez, la accionante sostiene que la facultad conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ordenar el bloqueo de cuentas mediante la lista de personas bloqueadas vulnera la presunción de inocencia y las garantías de seguridad y certeza jurídica.
160. A su juicio, el Decreto impugnado permite que dicha autoridad imponga la medida sin procedimiento previo, sin solicitud fundada y motivada y sin intervención del Ministerio Público, lo que, en su opinión, equipara la actuación administrativa a una sanción o consecuencia propia de un proceso penal.
161. Además, argumenta también que el diseño procedimental contenido en la norma im
162. pugnada primero ejecuta el bloqueo y sólo después concede una oportunidad de audiencia, lo cual, a su entender, constituye un acto privativo contrario a las reglas de trato procesal inherentes a la presunción de inocencia. Asimismo, estima que la medida permite la afectación temporal de bienes sin una justificación suficiente y sin participación de la autoridad constitucionalmente encargada de investigar delitos.
163. En su segundo concepto de invalidez, la accionante afirma que el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito invade competencias exclusivas del Ministerio Público. Esto, porque la Secretaría de Hacienda realiza una valoración de “indicios suficientes” sobre la posible comisión de delitos como financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o delitos asociados, lo cual equivaldría a una actividad investigadora penal reservada al Ministerio Público conforme al artículo 21 constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

164. Por su parte, alega que la atribución de incluir personas en la lista de cuentas bloqueadas, con base en dicha valoración, convierte a la autoridad hacendaria en un órgano que en los hechos determina o anticipa la existencia de responsabilidad penal, o bien que impone una medida cautelar propia del proceso penal, con lo cual se desplaza indebidamente la función del Ministerio Público y del juez competente para decretar restricciones patrimoniales.
165. Desde esa óptica, la accionante concluye que la facultad prevista en el artículo 116 Bis 2 se apoya necesariamente en la apreciación de elementos vinculados con delitos, y por ello sólo podría ser ejercida por el Ministerio Público en el marco del proceso penal correspondiente, ya que cualquier restricción patrimonial basada en una valoración de hechos posiblemente delictivos constituye una consecuencia propia de la función constitucional de investigar y perseguir delitos.
166. Dada la estrecha relación entre ambos conceptos de invalidez, este Tribunal considera que deben ser analizados de manera conjunta. Ello, pues tanto la alegada vulneración a la presunción de inocencia como la supuesta invasión de competencias del Ministerio Público descansan en la premisa de que el bloqueo de cuentas previsto en el artículo 116 Bis 2 constituye una medida de naturaleza penal, que involucra una determinación anticipada sobre la posible comisión de delitos y, por ende, debería quedar exclusivamente bajo la órbita del Ministerio Público y del juez penal.
167. Lo anterior implica que ambas violaciones alegadas se sustentan en la misma caracterización jurídica de la medida impugnada, lo que hace indispensable abordar de forma integrada la naturaleza administrativa y preventiva del bloqueo, así como su ubicación sistemática fuera del proceso penal.
168. Bajo esta lógica, este Tribunal Pleno estima que los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante resultan **infundados**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

169. En primer lugar, este Alto Tribunal, no comparte la premisa de la accionante relacionada con equiparar el procedimiento previsto en el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito con una medida de naturaleza penal y, por tanto, sujeta íntegramente a las garantías del proceso penal acusatorio, en particular la presunción de inocencia en su dimensión de regla de trato procesal.
170. Como ya se mencionó en el parámetro desarrollado, el bloqueo de cuentas, es una **medida administrativa y cautelar**, orientada exclusivamente a la protección del sistema financiero y no a la persecución penal. Lo anterior, pues no implica determinación de responsabilidad ni sustituye las atribuciones constitucionales del Ministerio Público, sino que opera en el plano preventivo, bajo parámetros de seguridad financiera y en cumplimiento de estándares internacionales.
171. Bajo esta óptica, el artículo 116 Bis 2, que regula el proceso de inclusión en la lista por motivos nacionales, tampoco desnaturaliza el monopolio del Ministerio Público en materia penal, sino que canaliza y ordena el ejercicio de una potestad administrativa que ya había sido reconocida por este Tribunal, condicionándola, además, a parámetros más estrictos de legalidad y control.
172. En ese marco, la presunción de inocencia como regla de juicio penal no resulta directamente aplicable al diseño del procedimiento administrativo previsto en el artículo 116 Bis 2, pues éste no resuelve sobre la culpabilidad de una persona ni impone penas, sino que establece una medida de inmovilización patrimonial temporal, revisable y sujeta tanto a una garantía de audiencia administrativa como a control jurisdiccional posterior.
173. La propia reforma de dos mil veintidós incorporó un procedimiento claro con plazos, etapa probatoria, emisión de resolución fundada y motivada y posibilidad de impugnación en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo que precisamente atiende las preocupaciones de seguridad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

jurídica identificadas por la entonces Segunda Sala cuando el sistema descansaba exclusivamente en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

174. De ahí que no pueda sostenerse que el legislador “robusteció” una potestad irrestricta; por el contrario, la acotó y procedimentalizó, definiendo estándares (indicios suficientes), causales y vías de defensa.

175. Tampoco se puede concluir, como propone la accionante, que el diseño normativo traslade a la persona afectada la carga de probar la licitud del origen de sus recursos sin obligación correlativa de la autoridad de fundar y motivar su actuación.

176. Lo anterior, pues el primer párrafo del artículo 116 Bis 2 exige que la Secretaría cuente con indicios suficientes de vinculación con delitos específicos.

177. Ello, interpretado a la luz de la doctrina sobre estándares probatorios que ya se narró en el apartado anterior, implica la existencia de elementos objetivos verificables que hagan razonablemente probable la hipótesis de riesgo, lo cual debe quedar plasmado en el expediente administrativo y en la resolución correspondiente.

178. La posterior audiencia al interesado no suple la obligación estatal de justificar y motivar la imposición de la medida, pues en realidad permite al gobernado controvertir tales indicios, aportar pruebas y formular alegatos. En este contexto, la afectación temporal patrimonial que genera el bloqueo tiene naturaleza cautelar y está sometida a parámetros de proporcionalidad, temporalidad y revisión, por lo que no constituye un acto privativo de carácter definitivo ni una pena.

179. De todo lo anterior, este Alto Tribunal considera que los conceptos de invalidez planteados por la parte accionante resultan **infundados**.

VI.3. Alegada vulneración al principio de tipicidad y taxatividad (tercer concepto de invalidez)

180. En su tercer concepto de invalidez, la accionante sostiene que la reforma al artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito resulta inconstitucional al ser contraria a los principios de tipicidad y taxatividad al tener un contenido normativo que es vago e impreciso.
181. Incluso, concede, que en materia del derecho administrativo sancionador, la redacción de la reforma en cuestión es claro que bloquearle a una persona sus cuentas bancarias por "delitos asociados con financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita" no satisface los principios de tipicidad y taxatividad.
182. Lo anterior, pues no queda claro cuáles son aquellos delitos asociados, qué conducta lo integra, cuál es el contenido y alcance de dicha conducta, quién va a determinar si se está frente a un delito asociado o no. Por ello, no se satisface el principio de taxatividad, toda vez que la norma no es clara, precisa y exacta de forma exhaustiva respecto de la conducta que actualiza la comisión de un delito.
183. Consecuentemente, concluye que dicha reforma es inconstitucional al colocar a los gobernados en una situación inseguridad jurídica tanto en el ámbito legislativo como en el ámbito sancionador, por lo que los gobernados se encontrarían ante una situación de incertidumbre legislativa y una aplicación del derecho no sólo incierta, sino que también profundamente arbitraria.
184. En lo que concierne al concepto de invalidez planteado aquí por la accionante, este Tribunal estima que deviene **infundado**.
185. En primer punto, la accionante parte de una aplicación indebida de los principios de tipicidad y taxatividad propios del derecho penal a una medida

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

de naturaleza administrativa y preventiva, como lo es el bloqueo de cuentas previsto en los artículos 115 y 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

186. Los principios de estricta tipicidad, en su formulación más rígida, rigen la configuración de delitos y penas, pues su finalidad es garantizar que ninguna persona sea sometida a responsabilidad penal sin que la conducta y la sanción estén claramente descritas en la ley.
187. En cambio, las medidas cautelares o preventivas, incluso en el ámbito administrativo sancionador, admiten márgenes de apreciación mayores, siempre que se delimiten por referencia a categorías jurídicas objetivas, a finalidades legítimas y a estándares probatorios razonables.
188. Este Alto Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre medidas cautelares derivadas del derecho administrativo, por ejemplo, en el **Amparo en Revisión 549/2024** resuelto por la otrora Segunda Sala,⁵² ahí determinó que el parámetro para estudiar este tipo de medidas debe ser el principio de seguridad jurídica.
189. En dicho asunto se consideró que la esencia de este derecho versa sobre la premisa relativa a “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.
190. Así, la garantía de seguridad jurídica no debe entenderse en el sentido de que el ordenamiento jurídico relativo implique señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones entre los particulares y las autoridades, sino únicamente constriñe a que la ley de que se trate contenga los elementos mínimos y necesarios para hacer valer el derecho del interesado y evitar así, que se generen actos arbitrarios por parte del poder público.

⁵² Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 549/2024, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del quince de enero de dos mil veinticinco, Ministro Ponente: Javier Laynez Potisek.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

191. Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro siguiente: **“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.”**⁵³
192. Desde esa perspectiva, el principio constitucional de seguridad jurídica tiene por objeto a nivel normativo, **desde un aspecto positivo**, que los gobernados tengan plena certeza del contenido del ordenamiento jurídico existente, a grado tal que puedan conocer los alcances y consecuencias de las hipótesis normativas que el legislador ha contemplado, así como también el ámbito de competencia y de actuación de las instituciones y autoridades del poder público, para que con ello, **desde un ámbito negativo**, estén en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades y, en caso de que ello suceda, poder acceder a los remedios jurídicos o medios de defensa conducentes.
193. Ahora, tomando en cuenta dicho parámetro, debe llegarse a una primera conclusión. Como se ha venido insistiendo, la Secretaría de Hacienda procederá con la inclusión en la lista cuando cuente con indicios suficientes de que **se encuentra relacionada con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados.**
194. Ello no implica que la Secretaría deberá hacer, como el Ministerio Público sí lo hace, una investigación penal dirigida a acreditar los elementos del delito, sino que únicamente contar con indicios relacionados con ellos.
195. En ese sentido, cuando se hace referencia a los delitos de: (i) financiamiento al terrorismo, (ii) operaciones con recursos de procedencia ilícita, o (iii) los asociados con ellos, existe un margen suficientemente delimitado al referirse a este último supuesto.

⁵³ Novena Época. Registro: 174094. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006. Materia(s): Constitucional. Página: 351.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

196. En **primer lugar**, como ya se destacó en los trabajos legislativos que dieron vida a la norma ahora impugnada, el Poder Legislativo consideró que dichos supuestos se relacionaban de la siguiente manera:

- i. **Financiamiento al terrorismo:** Código Penal Federal (artículo 139, Quáter).⁵⁴
- ii. **Operaciones con recursos de procedencia ilícita:** Código Penal Federal (artículo 400 Bis).⁵⁵
- iii. **Otros conductas vinculadas con los delitos de terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita:**
 - o Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (artículo 87-D aplicable a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades Reguladas;⁵⁶ artículo 95 aplicable a

⁵⁴ Artículo 139 Quáter.- Se impondrá la misma pena señalada en el artículo 139 de este Código, sin perjuicio de las penas que corresponden por los demás delitos que resulten, al que por cualquier medio que fuere ya sea directa o indirectamente, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán destinados para financiar o apoyar actividades de individuos u organizaciones terroristas, o para ser utilizados, o pretendan ser utilizados, directa o indirectamente, total o parcialmente, para la comisión, en territorio nacional o en el extranjero, de cualquiera de los delitos previstos en los ordenamientos legales siguientes:

I. Del Código Penal Federal, los siguientes:

- 1) Terrorismo, previstos en los artículos 139, 139 Bis y 139 Ter;
- 2) Sabotaje, previsto en el artículo 140;
- 3) Terrorismo Internacional, previsto en los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter;
- 4) Ataques a las vías de comunicación, previstos en los artículos 167, fracción IX, y 170, párrafos primero, segundo y tercero, y
- 5) Robo, previsto en el artículo 368 Quinquies.

II. De la Ley que Declara Reservas Mineras los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se obtengan Isótopos Hendibles que puedan producir Energía Nuclear, los previstos en los artículos 10 y 13.

⁵⁵ 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: [...]

⁵⁶ Artículo 87-D.- Las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, en adición a las disposiciones que por su propia naturaleza les resultan aplicables, estarán a lo siguiente: I. Las sociedades financieras de objeto múltiple que mantengan vínculos patrimoniales con una institución de crédito en términos de esta Ley, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito en materia de: [...]

II. Las sociedades financieras de objeto múltiple que mantengan vínculos patrimoniales con una sociedad cooperativa de ahorro y préstamo en términos de esta Ley, se sujetarán a las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

las Casas de Cambio y Almacenes Generales de Depósito;⁵⁷ 95 Bis aplicable a los Transmisores de Dinero, Centros Cambiarios y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Entidades no Reguladas).⁵⁸

- Ley del Mercado de Valores (artículos 212 aplicable a las casas de bolsa y 226 bis aplicable a los Asesores en Inversión).⁵⁹
- Ley de Instituciones y Seguros y Fianzas (artículo 492 aplicable a los agentes de seguros y fianzas).⁶⁰

disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en materia de: [...]

III. Las sociedades financieras de objeto múltiple que mantengan vínculos patrimoniales con una sociedad financiera popular o con una sociedad financiera comunitaria en términos de esta Ley, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en materia de: [...]

IV. Las sociedades financieras de objeto múltiple que mantengan vínculos patrimoniales con una unión de crédito en términos de esta Ley, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Uniones de Crédito en materia de: [...]

V. Las sociedades financieras de objeto múltiple que emitan valores de deuda a su cargo, inscritos en el Registro Nacional de Valores conforme a la Ley del Mercado de Valores, o bien, tratándose de títulos fiduciarios igualmente inscritos en el citado Registro, cuando el cumplimiento de las obligaciones en relación con los títulos que se emitan al amparo del fideicomiso dependan total o parcialmente de dicha sociedad, actuando como fideicomitente, cedente o administrador del patrimonio fideicomitado, o como garante o avalista de los referidos títulos; así como las sociedades financieras de objeto múltiple que obtengan aprobación en términos del artículo 87-C Bis 1 de esta Ley, se sujetarán a las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para cualquiera de las siguientes materias: [...]

⁵⁷ Artículo 95.- Para proceder penalmente por los delitos previstos en los artículos 96, 97, 98, 99, 99 Bis, 100, 101, 101 Bis y 101 Bis 2 de esta Ley, será necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule petición, previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; también se procederá a petición de las organizaciones auxiliares de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas o casas de cambio ofendidas, o de quien tenga interés jurídico. [...]

⁵⁸ Artículo 95 Bis.- Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, los centros cambiarios y los transmisores de dinero, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligados, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a: [...]

⁵⁹ Artículo 212.- Las casas de bolsa, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas a: [...]

Artículo 226 Bis.- En materia de prevención y detección de 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, con el fin de coadyuvar con los intermediarios del mercado de valores, los asesores en inversiones, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligados a: [...]

⁶⁰ ARTÍCULO 492.- Las Instituciones y Sociedades Mutualistas, así como los agentes de seguros y los agentes de fianzas, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a: [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (artículo 108 bis aplicable a las Administradoras de Fondo para el Retiro).⁶¹
- Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Corporativas de Ahorro y Préstamo (artículos 71 y 72 aplicables a las Sociedades Corporativas de Ahorro y Préstamo).⁶²
- Ley de fondos de inversión (artículo 91 aplicable a los fondos de inversión).⁶³
- Ley de Ahorro y Crédito Popular (artículo 124 aplicable a las sociedades financieras populares).⁶⁴
- Ley de Uniones de Crédito (artículo 129 aplicable a las uniones de crédito).⁶⁵
- Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (artículo 60).⁶⁶

⁶¹ Artículo 108 bis.- Las administradoras, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a: [...]

⁶² Artículo 71.- Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación I a IV, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a: [...]

Artículo 72.- La Secretaría en las disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 71 anterior, emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación I a IV deberán observar respecto de: [...]

⁶³ Artículo 91.- Las sociedades operadoras de fondos de inversión y distribuidoras de acciones de fondos de inversión en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a: [...]

⁶⁴ Artículo 124.- Las Sociedades Financieras Populares, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a: [...]

⁶⁵ Artículo 129.- Las uniones en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, escuchando la previa opinión de la Comisión, estarán obligadas a: [...]

⁶⁶ Artículo 60.- La Secretaría de Hacienda, oyendo la opinión de la Comisión, dictará disposiciones de carácter general que tengan como finalidad establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar en la Financiera, actos u operaciones que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal Federal o que pretendan auxiliar a la comisión del delito previsto en el artículo 139 o 148 bis del referido Código. La Financiera deberá presentar a esa Secretaría, por conducto de la citada Comisión, reportes sobre las operaciones y servicios que realice con sus clientes y usuarios, por los montos y en los supuestos que en dichas disposiciones se establezcan, así como la información relacionada con los mismos que la Secretaría de Hacienda solicite.

En la elaboración de las disposiciones referidas en este artículo, se tomará en cuenta la naturaleza y las características especiales de las operaciones que realice la Financiera.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- Ley para regular las instituciones de Tecnología Financiera (artículo 58 aplicable a las instituciones de tecnología financiera).⁶⁷

197. A partir de lo expuesto en los trabajos legislativos y en el propio diseño normativo del sistema de prevención y combate al lavado de dinero, este Tribunal Pleno considera que la expresión “o los asociados con los delitos señalados” contenida en el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito no constituye una categoría indeterminada o carente de delimitación jurídica.

198. Dicha expresión debe entenderse a la luz de la andamiaje legal que regula el sistema financiero y que identifica, de manera expresa, aquellos ilícitos y conductas administrativas que se relacionan funcionalmente con el financiamiento al terrorismo y con las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

199. Lo anterior, pues tal como se desprende del catálogo de disposiciones que fue tomado en cuenta por el Propio Poder Legislativo al crear la norma (que incluye normas del Código Penal Federal y de múltiples leyes financieras sectoriales), el término “asociados” remite a conductas cuya ilicitud deriva precisamente de su potencial para facilitar, encubrir, posibilitar o ejecutar operaciones vinculadas al lavado de dinero o al financiamiento al terrorismo.

200. Estas normas prevén obligaciones específicas de identificación, reporte, debida diligencia, verificación y control, cuyo incumplimiento puede constituir un delito autónomo o una infracción administrativa directamente conectada con los delitos principales.

⁶⁷ Artículo 58.- Las ITF estarán obligadas, de conformidad con lo que establezcan las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría, previa opinión de la CNBV, a lo siguiente: [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

201. Así, el Legislador Federal enfocó el alcance del término al delimitarlo mediante la referencia expresa a los marcos normativos aplicables a cada entidad financiera: casas de bolsa, instituciones de seguros, transmisores de dinero, uniones de crédito, sociedades financieras populares, fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro, instituciones de tecnología financiera, entre otras.
202. Todas estas normas establecen supuestos sobre que determinadas conductas constituyen ilícitos financieros previstos para prevenir justamente la utilización del sistema financiero como vehículo de operaciones ilícitas.
203. Bajo esta interpretación sistemática, “los asociados con los delitos señalados” son aquellos ilícitos que, aun no siendo tipificados como financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, guardan una conexión normativa y funcional con estos, pues constituyen mecanismos típicos utilizados por organizaciones criminales para ocultar o legitimar recursos de origen delictivo. La delimitación proviene, por tanto, del propio ordenamiento jurídico y no de valoraciones subjetivas de la autoridad administrativa.
204. Adicionalmente, la exigencia legal de que la Secretaría de Hacienda cuente con “indicios suficientes” antes de ordenar la inclusión en la lista de personas bloqueadas introduce un estándar objetivo de control.
205. Este requerimiento impide que la autoridad actúe de manera arbitraria, pues la existencia de indicios debe constar en el expediente administrativo y, posteriormente, ser susceptible de revisión judicial. Ello confirma que se trata de una potestad reglada cuyo ejercicio está plenamente sometido a la supervisión jurisdiccional.
206. En consecuencia, la norma aquí estudiada, no genera incertidumbre normativa ni implica una delegación legislativa abierta. Por el contrario, debe entenderse de manera integral dentro del entramado jurídico financiero y penal que permite identificar conductas concretas relacionadas con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

esquemas de lavado de dinero, financiamiento al terrorismo o actividades conexas.

207. Este marco satisface el estándar constitucional de seguridad jurídica aplicable a medidas cautelares administrativas, sin que sea exigible el grado de precisión propio del derecho penal sustantivo.

208. De ahí que este Alto Tribunal concluye que el concepto de invalidez aquí abordado resulta **infundado**.

VI.4. Plazo para ejercer el procedimiento de defensa ante la Unidad de Inteligencia Financiera (segundo concepto de invalidez)

209. Las y los accionantes también sostienen que el procedimiento de defensa previsto en el artículo 116 Bis 2 vulnera el principio de seguridad jurídica, pues a su juicio, aunque dicho precepto establece que la persona interesada contará con un plazo de cinco días hábiles para solicitar la garantía de audiencia, así como un plazo de diez días hábiles para formular las manifestaciones que estime pertinentes —mismo que puede ser ampliado por la Unidad de Inteligencia Financiera hasta por otro periodo igual—, la disposición no precisa con claridad si tales plazos se refieren exclusivamente a la posibilidad de solicitar la garantía de audiencia, o bien, si corresponden al tiempo con el que cuenta la Unidad de Inteligencia Financiera para responder a dicha solicitud.

210. Además, en su opinión, esta ambigüedad se incrementa tomando en cuenta que la norma faculta a sujetos privados, la institución de crédito tenedora de la cuenta bloqueada, para realizar la notificación correspondiente al bloqueo de la cuenta.

211. A juicio de este Alto Tribunal los argumentos de la parte accionante son **infundados** por las razones que se expresan a continuación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

212. Primeramente, conviene precisar que el régimen procedimental establecido en el artículo 116 Bis 2, no es enteramente novedoso, pues como se ha venido sosteniendo, está relacionado con la facultad conferida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el artículo 115, párrafo décimo (adicionado mediante reforma publicada el diez de enero de dos mil catorce), que le permite emitir disposiciones de carácter general para definir los parámetros de inclusión o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas⁶⁸.

213. Así, en ejercicio de dicha atribución, el veinticinco de abril de dos mil catorce la Secretaría de Hacienda reformó sus “*Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*”, para incorporar el Capítulo XV, referente a la Lista de personas bloqueadas.

214. En particular, en su numeral 73^a, se previó el procedimiento de defensa aplicable a quienes sean incorporados en dicha lista, tal como se muestra en la transcripción que enseguida se reproduce:

73^a. 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 conforme a lo siguiente:

I. Se otorgará audiencia al interesado para que dentro del plazo de diez días hábiles, contado a partir de que tenga conocimiento de la suspensión a que se refiere la Disposición 72^a anterior, manifieste por escrito lo que a su interés convenga, aporte elementos de prueba y formule alegatos. El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo a que se refiere esta fracción, hasta por el mismo lapso, para lo cual considerará las circunstancias particulares del caso.

II. El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se presente el interesado en términos de la fracción I anterior, 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, debiendo notificarla por oficio al interesado dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes al de su emisión.

215. Conforme a dicho procedimiento, la garantía de audiencia se desarrollaba bajo las siguientes reglas.

⁶⁸ **Artículo 115. [...]**

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.[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

- En primer término, se otorgaba una audiencia a la persona interesada para que, dentro de un plazo de diez días hábiles contados a partir de que tuviera conocimiento de la suspensión correspondiente, manifestara por escrito lo que estimara pertinente, aportara elementos de prueba y formulara alegatos.
- La o el titular de la Unidad de Inteligencia Financiera podía ampliar, a petición de parte y por una sola ocasión, dicho plazo hasta por un periodo igual, atendiendo a las circunstancias particulares del caso.
- Finalmente, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la persona interesada en los términos antes señalados, la o el titular de la Unidad debía emitir la resolución en la que fundara y motivara la inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas y determinara si procedía o no su eliminación, notificándola al interesado por oficio dentro de los quince días hábiles posteriores a su emisión.

216. Este régimen es el que terminó por dar origen al establecido en el artículo 116 Bis 2, impugnado, pues, del contenido de la Minuta correspondiente a su emisión, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sostuvo que este numeral, tuvo por objeto, entre otros, generar un procedimiento para que la autoridad **respete a plenitud los derechos procesales**, comenzando por la garantía de audiencia, de quienes se incorporen en la lista de personas bloqueadas, en el ejercicio de las funciones al combate de los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita, y los asociados con los delitos señalados.

217. Lo anterior, se explica en la Minuta, conforme a lo siguiente:

- Previa solicitud del interesado, se le otorgará audiencia para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al que la institución de crédito correspondiente le hubiera notificado los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas, se apersona en el domicilio de la Unidad y manifieste por escrito o de manera verbal lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos.

- La persona titular de la Unidad, de oficio o a petición de parte, podrá ampliar de manera fundada por una sola ocasión el plazo mencionado.
- Transcurrido el plazo para que el interesado presente pruebas y formule alegatos, la persona titular de la Unidad, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de que esté integrado el expediente, emitirá la resolución administrativa en la que fundamentará y motivará la inclusión del interesado a la lista de personas bloqueadas, y si procede o no su eliminación de la misma.
- En contra de la resolución procederá impugnación.

218. Ahora bien, de acuerdo con estas consideraciones, fue emitido el artículo 116 Bis 2 tal como está redactado actualmente en la Ley de Instituciones de crédito que, en lo relevante para la garantía de audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas, establece lo siguiente:

Artículo 116 Bis 2.- [...] [...]

I. Previa solicitud del interesado, se le otorgará audiencia para que, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al que la institución de crédito correspondiente le hubiera notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas y manifieste por escrito o de manera verbal lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos.

La solicitud a la que hace referencia el párrafo que antecede deberá formularse por el interesado ante la Unidad de Inteligencia Financiera en un plazo no mayor a cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le hubieran notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas.

II. La Unidad de Inteligencia Financiera, de oficio o a petición de parte, podrá ampliar de manera fundada por una sola ocasión el plazo a que se refiere el primer párrafo de la fracción que antecede, hasta por el mismo periodo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

III. Transcurrido el plazo para que el interesado presente pruebas y formule alegatos, la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir de que esté integrado el expediente, emitirá la resolución administrativa en la que fundamentará y motivará la inclusión del interesado a la lista de personas bloqueadas, y si procede o no su eliminación de la misma.
[...]

219. De las fracciones citadas, y tal como se desarrolló anteriormente en la presente ejecutoria, se desprende que el actual procedimiento de defensa ante la Unidad de Inteligencia Financiera se desarrolla de la siguiente manera.

- **Primero.** La institución de crédito debe **notificar** a la persona interesada las razones de su incorporación a la Lista de Personas Bloqueadas.
- **Segunda.** A partir del día hábil siguiente, la persona contará con **cinco días hábiles** para solicitar ante la Unidad el ejercicio de la garantía de audiencia.
- **Tercero.** Después, presentada la solicitud, la Unidad de Inteligencia Financiera deberá **otorgar la audiencia dentro de los diez días hábiles siguientes**, para que la persona manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas y alegatos. Este plazo es **ampliable por única ocasión**, mediante resolución fundada.
- **Cuarto.** Finalmente, concluida la audiencia, la Unidad deberá **resolver dentro de los quince días hábiles siguientes**, determinando de manera fundada y motivada la inclusión o no en la lista.

220. Por estas razones, no existe, como sostienen las personas accionantes, un vicio de seguridad jurídica en el procedimiento previsto en el artículo 116 Bis 2, pues el precepto establece los plazos correspondientes a cada una de sus etapas, así como los momentos a partir de los cuales deben computarse. De

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

ahí que a juicio de este Alto Tribunal, resulta **infundado** el concepto de invalidez planteado por la parte accionante.

VI.5. Notificación a cargo de la Institución de Crédito (segundo concepto de invalidez)

221. Por último, las y los accionantes argumentan que el vicio de inseguridad jurídica de la norma se incrementa debido a que la notificación de inclusión en la lista de personas bloqueadas es realizada por una institución privada, en términos de lo establecido en el artículo 116 Bis 2, fracción I.

222. Este Alto Tribunal estima que dicho argumento deviene **infundado** por las razones que se exponen a continuación. Para ello, conviene nuevamente traer a colación la porción normativa que prevé la notificación en la lista de personas bloqueadas.

ARTICULO 116 BIS 2.- [...]

I. Previa solicitud del interesado, se le otorgará audiencia para que, dentro del plazo de diez días hábiles, **contados a partir del día siguiente al que la institución de crédito correspondiente le hubiera notificado los fundamentos, causa o causas de su inclusión en la lista de personas bloqueadas** y manifieste por escrito o de manera verbal lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos.

[Énfasis añadido]

223. Ahora, antes de analizar la norma en concreto, debe establecerse, en primer término que, si bien el artículo 16 constitucional establece que nadie puede ser molestado en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, ello impone que la notificación deba ser hecha personalmente por la autoridad correspondiente, sino sólo que la determinación debe emanar de ella.

224. En este caso, se debe entender que esos requisitos se cumplen pues el acto de inclusión es emitido por la Unidad de Inteligencia Financiera, con la requerida fundamentación y motivación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

225. Es decir, que en el caso particular, la notificación realizada por institución de crédito contemplada en el artículo 116 Bis 2, tiene un carácter instrumental, material y colaborativo, sin que implique la emisión de un acto de autoridad.
226. Al respecto, debe destacarse la naturaleza de las instituciones de crédito que ya fue desarrollada en la **Contradicción de Criterios 201/2025**.
227. Conforme a dicho precedente, las instituciones bancarias integran el sistema financiero mexicano y prestan el servicio de banca y crédito, entendido como la captación de recursos del público y su colocación a través de intermediarios financieros.
228. Su actuación deriva de los artículos 28, párrafo séptimo, y 73, fracción X, de la Constitución Federal, que facultan al Congreso y al Banco de México para regular el servicio de banca y crédito, orientándolo hacia la estabilidad económica y la rectoría del desarrollo nacional.
229. En el marco constitucional vigente, la banca y el crédito constituyen una actividad privada de interés público, categoría singular que refleja la evolución normativa del sistema bancario mexicano.
230. Si bien históricamente estas actividades fueron propias de particulares, la nacionalización bancaria de mil novecientos ochenta y dos transformó dicha actividad en servicio público exclusivo del Estado, prestado a través de sociedades nacionales de crédito. Para ello se modificó el artículo 28 constitucional, incorporando expresamente que el “servicio público de banca y crédito” no sería concesionable a particulares.
231. Sin embargo, la reforma constitucional de mil novecientos noventa eliminó ese modelo y devolvió el servicio de banca y crédito al ámbito privado, bajo una regulación reforzada del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

232. Durante la discusión legislativa, el Constituyente reafirmó que los servicios financieros, aunque privados, son de interés general, por lo que deben sujetarse a una estricta normatividad estatal que asegure su contribución al desarrollo nacional.
233. Desde entonces, la banca opera como una actividad privada de interés público, pues su ejercicio corresponde a particulares, pero el Estado mantiene la rectoría económica mediante regulación, supervisión y vigilancia constantes.
234. En consecuencia, las instituciones financieras están sometidas a un marco normativo mucho más riguroso que otras actividades privadas. El Congreso regula la intermediación financiera, y el Banco de México fija las características de las operaciones bancarias. Rige el principio de que los bancos solo pueden hacer lo expresamente permitido por la ley.
235. Así, las operaciones de captación, colocación y servicios se delimitan principalmente por el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones reglamentarias aplicables. El servicio de banca y crédito solo puede prestarse por instituciones de banca múltiple (sociedades anónimas autorizadas) y de banca de desarrollo (entidades públicas).
236. A su vez, autoridades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario vigilan, supervisan y sancionan el actuar de los intermediarios financieros para proteger al público y garantizar la estabilidad del sistema.
237. En suma, aunque la intermediación financiera es realizada por particulares, su relevancia pública exige una regulación estricta, pues el Estado tiene interés directo en que tales instituciones contribuyan a la estabilidad y desarrollo económico.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

238. Las instituciones de banca múltiple ofrecen una variedad de productos financieros para personas físicas y morales (cuentas, tarjetas, créditos, inversiones, seguros) cuya contratación se formaliza mediante acuerdos que regulan depósitos, retiros y operaciones electrónicas.
239. El artículo 52 de la Ley de Instituciones de Crédito autoriza el uso de firmas electrónicas y sistemas tecnológicos para operar cuentas, y faculta a los bancos, previo acuerdo con la clientela, a suspender, cancelar o restringir operaciones cuando existan elementos para presumir uso indebido de los medios de identificación.
240. De este marco se desprende que los productos financieros derivan de un contrato, y que las facultades del artículo 52 permiten a los bancos prevenir y detectar operaciones atípicas; sin embargo, ello no convierte a los bancos en autoridades responsables.
241. Aunque el bloqueo o suspensión de fondos tiene efectos relevantes, su origen contractual impide considerarlo como acto de autoridad. Bajo el estándar jurisprudencial del **Amparo en Revisión 327/2017**, debe verificarse un “nexo” entre el particular y una potestad estatal delegada, así como una “constatación de función pública”; en el caso, ninguna de estas condiciones se actualiza.
242. Si bien las cuentas se abren mediante contratos de adhesión y existe una evidente asimetría entre bancos y usuarios, ello no convierte al banco en autoridad. El interés público del sistema financiero se protege mediante autoridades especializadas, no mediante la delegación de potestades públicas a los bancos. El artículo 52 solo faculta a la institución a actuar conforme al contrato, no en nombre del Estado ni en ejercicio de autoridad.
243. Ahora, una vez que se reiteró la naturaleza jurídica de las instituciones de crédito y su posición dentro del sistema financiero mexicano, como entidades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

privadas que realizan una actividad de interés público bajo estricta regulación, pero que no personifican potestades estatales, es posible abordar con mayor precisión el concepto de invalidez planteado por la parte accionante respecto de la notificación prevista en el artículo 116 Bis 2.

244. La notificación efectuada por las instituciones de crédito no constituye un acto de autoridad, sino una actuación meramente material, de colaboración instrumental, prevista por el legislador para garantizar eficacia, inmediatez y continuidad operativa en la comunicación con los usuarios del sistema financiero.
245. Conforme al artículo 16 constitucional, lo que exige la garantía de legalidad es que el acto de molestia, esto es, la determinación de inclusión en la lista de personas bloqueadas sea emitida por autoridad competente, debidamente fundado y motivado.
246. La Constitución no exige que la materialidad de la notificación sea ejecutada directamente por la autoridad emisora, siempre que la decisión sustantiva provenga de ésta.
247. En el caso concreto, la determinación que afecta jurídicamente a la persona usuaria es la resolución de la Unidad de Inteligencia Financiera como parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridad administrativa federal competente, conforme al artículo 2, apartado B, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los artículos 115 y 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.
248. Es esa resolución, más no la comunicación bancaria, la que debe satisfacer los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación, lo que se actualiza con la emisión del acto administrativo respectivo.
249. La participación material de la institución de crédito responde a un diseño normativamente previsto y consistente con otras obligaciones de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

colaboración que las leyes financieras imponen a los intermediarios bancarios. De hecho, la propia Constitución, en su artículo 28, reconoce que la intermediación financiera es una actividad privada de interés público sujeta a supervisión, vigilancia y obligaciones reforzadas.

250. Ejemplos de obligaciones de colaboración se encuentran en:

- Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Artículo 52 del mismo ordenamiento (suministro de información y medidas preventivas).
- Artículos 15, 17 y 18 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita (obligaciones de identificación, aviso y seguimiento).
- Artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito cuya notificación es una actuación instrumental derivada de la relación contractual y técnica que los bancos mantienen con sus usuarios.

226. Desde esta perspectiva constitucional, la notificación realizada por un particular puede ser válida siempre que no implique el ejercicio directo de potestades estatales.

227. La norma, además, responde a criterios de proporcionalidad administrativa, pues el sistema financiero opera de forma continua, inmediata y digital y en ese tenor el legislador decidió que la notificación fuese realizada por quien mantiene la relación operativa con la persona usuaria, a fin de que la medida cautelar surta efectos eficaces y oportunos.

228. Por tanto, aun cuando la notificación sea materialmente realizada por la institución bancaria, no se genera indefensión ni se vulnera la seguridad jurídica, pues todos los elementos esenciales del acto de molestia derivan y se concentran en la autoridad administrativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

229. Es importante subrayar que esta colaboración no genera un traslado de potestades del Estado (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) a los bancos.
230. Además, conforme al artículo 134 constitucional, los recursos públicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía y honradez. El hecho de involucrar a los bancos en la notificación no solo es racional (dado que tienen los medios inmediatos de contacto con sus clientes) sino que evita duplicidad de esfuerzos, reduce la carga administrativa y protege la integridad del sistema financiero sin sacrificar el debido proceso.
231. En consecuencia, el argumento de que la notificación por parte de una institución financiera genera inseguridad jurídica es infundado, pues: **(i)** no existe sustitución de la autoridad, delegación de potestades públicas, **(ii)** no se vulnera el artículo 16 constitucional y **(iii)** el acto sustantivo proviene, exclusivamente, de la Unidad de Inteligencia Financiera. La notificación por el banco es una actuación material, técnica y secundaria, compatible con el sistema que previó el legislador federal.
251. Por lo tanto, se tiene que el argumento hecho valer por las y los accionantes respecto de los vicios de seguridad jurídica relacionados con la notificación que realizan las instituciones de crédito a los sujetos incluidos en la lista de personas bloqueadas, es **infundado**.
252. Por todas las consideraciones desarrolladas en el considerando VI de esta sentencia, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** del artículo 116 bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

VII. DECISIÓN

253. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2022

PRIMERO. Es **procedente**, pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **reconoce la validez del artículo 116 Bis 2**, adicionado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintidós.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.