

AMPARO EN REVISIÓN 806/2017

**QUEJOSO Y RECURRENTE:
CLAUDIO FELIPE MENDOZA GARCÍA**

**RECURRENTES ADHESIVOS:
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS Y SECRETARIO
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO: EDUARDO ROMERO TAGLE

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de **veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.**

**Vo. Bo.
Señor Ministro**

VISTOS, para resolver los autos del amparo en revisión **806/2017**, y;

RESULTANDO:

Cotejó:

PRIMERO. Hechos que dieron origen al presente asunto. De las constancias que integran el expediente, se advierte que los hechos relevantes son los siguientes:

Claudio Felipe Mendoza García, es un ciudadano mexicano, habitante de la ciudad de Santiago Pinotepa Nacional, Oaxaca, y es titular de la cuenta bancaria ***** en **Banco Santander (México)**,

Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México¹.

El veintitrés de julio de dos mil quince, recibió un escrito firmado por ***** y *****, representantes de la citada institución bancaria. El contenido del escrito es el siguiente:

*“Banco Santander (México), S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, de conformidad en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con la 72ª de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, por medio del presente hace de su conocimiento que con fecha 20 de julio de 2015 esta institución recibió oficio número *****, con número de expediente ***** suscrito por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante el cual en el ejercicio de sus atribuciones remite el oficio *****, suscrito por la Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual se notifica que ha sido introducido al listado de personas bloqueadas. En este sentido esta institución se encuentra imposibilitada a continuar ejecutando cualquier acto, operación o servicio con Usted o cualquier tercero que actúe en su nombre y representación. En atención a lo anterior, podrá hacer valer sus derechos en términos de la 73ª de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito dentro del plazo de diez días hábiles a la fecha de notificación del presente escrito, ante la autoridad indicada en líneas anteriores (...)”².*

Así las cosas, el señor Mendoza García acudió a una sucursal de dicha institución bancaria, en la que se le informó de manera verbal que no podía realizar movimiento alguno en su cuenta bancaria, justamente en atención al oficio antes citado³.

SEGUNDO. Demanda de amparo indirecto. Con motivo de lo anterior, **Claudio Felipe Mendoza García** presentó una demanda de

¹ Foja 5 del cuaderno del juicio de amparo *****.

² Foja 90 del cuaderno del juicio de amparo *****.

³ Foja 5 del cuaderno del juicio de amparo *****.

amparo indirecto, señalando como actos reclamados y autoridades responsables a las siguientes⁴:

1. Del Congreso de la Unión: La iniciativa, discusión, aprobación y expedición del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

2. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: La iniciativa, refrendo, firma y expedición del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

3. Del Secretario de Hacienda y Crédito Público: La emisión y publicación de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en especial las reglas 70^a, 71^a, 72^a y 73^a.

4. Del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) La confiscación, desposesión, retención, privación ilegal, despojo, embargo, decomiso, cobro, traspaso o cargo ilegal de las cantidades contenidas en su cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

b) El primer acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere dicho numeral, a través de la emisión del oficio

⁴ Fojas 2 a 88 del cuaderno del juicio de amparo *****.

*****, por el cual se incluyó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

c) La emisión del oficio ***** , por el cual se incluyó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

d) La inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

e) La omisión de notificarle al quejoso el oficio *****.

f) La falta de notificación del inicio y trámite del procedimiento administrativo en contra del quejoso, del cual derivó la emisión del oficio *****.

5. Del Director General de Atención a Autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

a) La confiscación, desposesión, retención, privación ilegal, despojo, embargo, decomiso, cobro, traspaso o cargo ilegal de las cantidades contenidas en su cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

b) El primer acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere dicho numeral, a través de la emisión del oficio ***** , por el cual se realizó la notificación a la institución bancaria de inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

c) La emisión del oficio *****, por el cual se realizó la notificación a la institución bancaria de inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

d) La inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

e) La omisión de notificarle al quejoso el oficio *****.

f) Toda orden verbal o escrita dirigida a la institución bancaria, para que confisque, desposea, retenga y prive ilegalmente, despoje, embargue, decomise y cobre o cargue las cantidades de dicha cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

6. De los CC. *** y *****, en su carácter de representantes de Banco Santander (México), Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México:**

a) La confiscación, desposesión, retención, privación ilegal, despojo, embargo, decomiso, cobro, traspaso o cargo ilegal de las cantidades contenidas en su cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

b) El primer acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere dicho numeral, y la entrega del escrito de veinte de julio de dos mil quince, por el cual se informó que el quejoso se

encontraba imposibilitado de realizar cualquier acto, operación o servicio en relación con su cuenta bancaria.

c) La ejecución material de todos los actos reclamados al resto de autoridades responsables.

El asunto fue turnado al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Oaxaca, en donde se registró con el número de expediente *********, y mediante auto de siete de septiembre de dos mil quince, se **admitió** la demanda en cuestión⁵.

Posteriormente, mediante escrito presentado el veintidós de octubre de dos mil quince, el quejoso formuló una **ampliación de demanda**⁶, señalando como actos reclamados y autoridades responsables a las siguientes:

1. Del Titular de la Dirección General Adjunta de Atención a Autoridades “D” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

a) La confiscación, desposesión, retención, privación ilegal, despojo, embargo, decomiso, cobro, traspaso o cargo ilegal de las cantidades contenidas en su cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

b) El primer acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere dicho numeral, a través de la emisión del oficio

⁵ Fojas 113 a 116 del cuaderno del juicio de amparo *****.

⁶ Fojas 199 a 227 del cuaderno del juicio de amparo *****.

*****, por el cual se realizó la notificación a la institución bancaria de inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

c) La emisión del oficio *****, por el cual se realizó la notificación a la institución bancaria de inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

d) La inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

e) La omisión de notificarle al quejoso el oficio *****.

f) Toda orden verbal o escrita dirigida a la institución bancaria, para que confisque, desposea, retenga y prive ilegalmente, despoje, embargue, decomise y cobre o cargue las cantidades de dicha cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

g) La retransmisión del oficio *****, así como el diverso oficio ***** con folio *****, mediante el cual el Director de Procesos Legales A de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitó la confiscación de los bienes del quejoso.

h) La orden escrita dirigida a la institución bancaria, de impedir la disposición de los recursos que obran en la cuenta bancaria, así como el impedimento de realizar cualquier trámite relacionado con la misma.

2. Del Director de Procesos Legales A y B de la Dirección General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) La confiscación, desposesión, retención, privación ilegal, despojo, embargo, decomiso, cobro, traspaso o cargo ilegal de las cantidades contenidas en su cuenta bancaria, así como la futura e inminente confiscación o traspaso de los depósitos bancarios.

b) El primer acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere dicho numeral, a través de la emisión del oficio ***** con folio ***** , por el cual se incluyó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

c) La emisión del oficio ***** con folio ***** , por el cual se incluyó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

d) La inclusión del quejoso en la lista de personas bloqueadas.

e) La omisión de notificarle al quejoso el oficio *****.

f) La falta de notificación del inicio y trámite del procedimiento administrativo en contra del quejoso, del cual derivó la emisión del oficio *****.

g) La acción de poner a disposición del Titular de la Dirección General Adjunta de Atención a Autoridades “D” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el oficio *****.

3. Del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

a) La emisión del acuerdo *****, mediante el cual se incorporó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

b) La falta de notificación del inicio y trámite del procedimiento administrativo en contra del quejoso, del cual derivó la emisión del acuerdo *****.

Mediante proveído de veintitrés de octubre de dos mil quince, el Juez de Distrito tuvo por formulada la ampliación de demanda⁷.

TERCERO. Sentencia del juicio de amparo. En atención al oficio ***** de veinticinco de abril de dos mil dieciséis, firmado por el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se remitió el asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede en Culiacán, Sinaloa.

Seguidos los trámites correspondientes, se dictó sentencia el veintitrés de junio de dos mil dieciséis⁸, en la cual se determinó **sobreseer parcialmente y negar el amparo**, acorde a lo siguiente:

⁷ Fojas 240 y 241 del cuaderno del juicio de amparo *****.

⁸ Fojas 624 a 656 del cuaderno del juicio de amparo *****.

- El Juez de Distrito consideró que se acreditó la existencia de los siguientes actos:

a) Del Presidente de la República y del Congreso de la Unión: la aprobación y expedición del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

b) Del Secretario de Hacienda y Crédito Público: la expedición de las reglas 70^a a 73^a de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

c) Del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: el bloqueo de las cantidades depositadas en la cuenta bancaria del quejoso, y la emisión del acuerdo ***** por el que se le incorporó en la lista de personas bloqueadas.

d) Del Banco Santander (México), Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México: la aplicación de las normas reclamadas, mediante la entrega del escrito de veinte de julio de dos mil quince, así como la ejecución del bloqueo de cuentas bancarias.

e) De la Dirección General Adjunta de Atención a Autoridades “D” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: la emisión del oficio ***** con expediente *****, por el que se aplicaron las normas reclamadas, así como la retransmisión de los oficios ***** al *****, y la orden a Banco Santander de impedir la disposición

de los recursos depositados en la cuenta bancaria del quejoso y el impedimento de realizar cualquier trámite.

f) Del Director de Procesos Legales A de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la emisión del oficio *****, folio *****, por el que se aplicaron las normas reclamadas y se incluyó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

- Respecto del resto de actos reclamados, consideró que no se demostró su existencia, ante lo cual, decretó el sobreseimiento en términos del artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo.

- Señaló que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no es contrario al principio de tipicidad en materia administrativa, pues dicho numeral no establece sanciones a delitos, hechos ilícitos o infracciones, sino que regula medidas cautelares sobre el funcionamiento de los servicios bancarios, pues su finalidad es prevenir o detectar hechos delictivos, pero no privar a los clientes o usuarios de sus derechos.

- Consideró que la inclusión de las personas bloqueadas en una lista no es una medida definitiva sino cautelar, pues se da la oportunidad a los afectados para acudir ante la autoridad correspondiente a ofrecer pruebas en ejercicio de su derecho de audiencia, tal y como se desprende de las Disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

AMPARO EN REVISIÓN 806/2017

- Contrario a lo argumentado por el quejoso, las disposiciones prevén la notificación de la inclusión en la lista de personas bloqueadas y, por ende, que se conozca el procedimiento respectivo, aunado a que el plazo de diez días para manifestar lo que a su derecho convenga es un plazo prudente, sin que exista base objetiva para estimar que existe una limitación a su capacidad de defensa o probatoria.

- Es inoperante el planteamiento en relación con el principio de presunción de inocencia, pues parte de la premisa de que se trata de un acto privativo.

- Resulta infundado el argumento relativo al mínimo vital, pues el bloqueo no le impide recibir un salario por cualquier otra vía.

- La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sí tiene atribuciones para dar a conocer las listas de personas bloqueadas, como se desprende del artículo 15 del Reglamento Interior de dicha Secretaría.

- Es infundado que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores careciera de atribuciones para emitir el oficio por el que se le incluyó en la lista de personas bloqueadas, a partir de lo previsto en el Reglamento Interior de la misma.

- El oficio ***** sí se encuentra debidamente fundado y motivado, ya que la autoridad responsable precisó la participación específica del quejoso en las actividades consideradas ilícitas, justamente como dirigente de un sindicato, y que en esa calidad

puede disponer de los recursos destinados a actividades ilícitas, aunado a que si bien el acuerdo no establece un límite temporal sobre su inclusión en la lista de personas bloqueadas, ello no implica que se trate de una medida indefinida, pues el quejoso puede acudir a ejercer su derecho de defensa, y la autoridad está obligada a resolver en un plazo fijo de diez días hábiles.

CUARTO. Recursos de revisión. En contra de la anterior determinación, mediante escrito de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, el quejoso interpuso recurso de revisión⁹, a través del cual hizo valer los siguientes agravios:

Primero. En el acuerdo ***** se ordenó la notificación de los actos a la quejosa, pero contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, en ningún momento se le dieron a conocer tales actos, ante lo cual, dicha omisión debió tenerse como acto cierto y no decretar el sobreseimiento.

Segundo. En el octavo concepto de violación contenido en la ampliación de demanda, se argumentó que la inclusión en la lista de personas bloqueadas y la confiscación de sus bienes, se basó en hechos que ocurrieron antes de que formara parte del Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores Sección XXIII. Es por ello que la sentencia recurrida carece de los requisitos de congruencia y exhaustividad, pues el Juez de Distrito no se pronunció respecto de la copia simple que sobre dicho tema exhibió durante el juicio.

⁹ Fojas 123 a 163 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

Tercero. El Juez de Distrito partió de una premisa equivocada para considerar que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito resulta constitucional, al señalar que únicamente contiene una medida cautelar, pasando por alto que lo efectivamente planteado fue que dicho artículo es contrario al derecho humano de legalidad y seguridad jurídica, al no establecer cuáles son las conductas por las cuales las autoridades procederán a incluir a los particulares a la lista de personas bloqueadas.

Aunado a ello, no dio a conocer las razones por las cuales arribó a la conclusión de que el bloqueo es una medida cautelar que no se rige por el principio de tipicidad, pasando por alto que se trata de una verdadera sanción, máxime cuando la disposición se encuentra en un título denominado “*de las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos*”. Así, el principio de exacta aplicación de la ley rige tanto en la materia penal, así como en relación con las facultades del derecho administrativo sancionador.

Sin embargo, a pesar de que la disposición establezca solamente una medida cautelar, ello no la exime de cumplir con los principios de seguridad jurídica y tipicidad, en la medida en que no establece cuáles son las conductas específicas por las cuales se realizará la inclusión en la lista de personas bloqueadas.

Cuarto. Contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, las disposiciones reclamadas no prevén la notificación de la inclusión en la lista de personas bloqueadas y, por ende, no permiten conocer el procedimiento relativo para que se ejerza el derecho a la defensa,

esto es, no existe la obligación de notificar el inicio del procedimiento así como los motivos y fundamentos empleados para incluir a una persona en dicha lista.

Las disposiciones impiden una mínima defensa que permita probar y alegar, pues resulta iluso que se pretenda desvirtuar algo que se desconoce. Así, no importa que se otorgue un plazo para realizar manifestaciones, cuando no se hace del conocimiento de las personas los fundamentos y motivos que originen la inclusión en la lista, ante lo cual, el plazo no es efectivo para lograr su fin.

La garantía de audiencia debe ser real y no formal, de tal manera que si la audiencia es posterior al acto privativo, resulta evidente la violación a sus derechos fundamentales.

Quinto. Las normas reclamadas otorgan un trato de culpable al cliente o usuario sin que se haya seguido un procedimiento o juicio previo, ni se haya obtenido una resolución en que se haya declarado dicha culpabilidad. El Juez de Distrito omitió fundar y motivar por qué a su consideración las normas reclamadas no se encuentran sujetas al principio de presunción de inocencia aún y cuando se trate de una medida cautelar.

Sexto. El Juez de Distrito consideró que no se violenta el derecho al mínimo vital, pues no se impide al quejoso percibir un salario por otro medio, ante lo cual, no atendió la cuestión efectivamente planteada en la demanda de amparo.

En efecto, en la demanda de amparo, el quejoso se dolió de que fue bloqueada la totalidad de la cuenta bancaria, por lo que se encuentra impedido para acceder a sus recursos, sin dejar libre una cantidad mínima para que pueda hacer frente a sus necesidades, máxime si tal dinero proviene del pago de salarios como se acreditó con los estados de cuenta bancarios. El Juez de Distrito pasó por alto que el quejoso es profesor y, por tanto, el único salario que percibe es el que se le deposita en su cuenta bancaria.

Séptimo. Contrario a lo señalado en la sentencia de amparo, el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, carece de competencia para emitir las listas de personas bloqueadas, pues del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se advierte una delegación de facultades.

Séptimo (sic). El Juez de Distrito omitió analizar, estudiar o valorar los argumentos contenidos en la demanda de amparo, en relación con que fue inconstitucional la inclusión en la lista de personas bloqueadas, pues no está determinado algún delito, ante lo cual no está justificada una medida cautelar, por lo que se le da un trato de culpable, transgrediendo además su derecho a un mínimo vital.

Octavo (sic). La autoridad emisora en ningún momento fundó y motivó el acuerdo ***** para incluir al quejoso en la lista de personas bloqueadas, ya que no señaló la conducta que se le atribuía, sin que sea suficiente el solo hecho de ser parte de un sindicato; es decir, se trata de razones insuficientes, ya que resulta necesario demostrar, cuando menos, de forma indiciaria cuáles son

las conductas específicas que se le atribuían, esto es, la autoridad responsable no explicó por qué estima que el quejoso utilizó los recursos financieros del sindicato en tal forma que justificara la inclusión en la lista en cuestión.

Dicho recurso fue turnado al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, mismo que lo registró con el número de expediente *********, y mediante auto de veinte de octubre de dos mil dieciséis, admitió el recurso en cuestión¹⁰.

De igual manera, mediante escrito de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpuso **recurso de revisión adhesiva**¹¹, en la que hizo valer los siguientes agravios:

Primero. Los agravios esgrimidos por la recurrente son inoperantes, pues no combate las consideraciones del Juez para negar el amparo, en tanto únicamente reitera lo señalado en la demanda inicial.

Sin embargo, del contenido del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es posible advertir que no transgrede la garantía de audiencia, situación que se robustece por el contenido de las Disposiciones emitidas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto se da la oportunidad de acudir ante la autoridad, manifestando dentro de plazos expresamente señalados,

¹⁰ Fojas 44 y 45 del cuaderno del amparo en revisión ********* del índice del Tribunal Colegiado.

¹¹ Fojas 164 a 171 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

los elementos de prueba que considere pertinentes, así como los alegatos conducentes.

Aunado a ello, el acto es de molestia y no privativo, por lo que representa una restricción provisional o preventiva para la protección de determinados bienes jurídicos, esto es, se trata únicamente de un medio que pretende facilitar el desarrollo de las facultades de la autoridad, pero no se busca asegurar el dinero de la cuenta bancaria del particular, sino la mera suspensión provisional de los servicios bancarios.

Segundo. Es inoperante el planteamiento formulado en relación con el principio de presunción de inocencia, pues consiste únicamente en reiteraciones de lo analizado por el Juez de Distrito, sin que se hayan controvertido las consideraciones contenidas en la sentencia de amparo.

Aunado a ello, la medida no es contraria al derecho de presunción de inocencia, pues no constituye un acto que determine de forma definitiva la situación del particular, sino que se trata de una medida provisional, sin que se obligue al particular a demostrar la licitud de la procedencia de los recursos, ya que la autoridad tiene la carga de recabar el acervo probatorio que acredite la existencia de la probable responsabilidad del particular.

Asimismo, la medida no pretende el aseguramiento de las cuentas bancarias, sino únicamente la suspensión provisional, como un medio para facilitar el desarrollo de las facultades de la autoridad fiscal, sin que ello genere inseguridad jurídica, pues las reglas de

carácter general expedidas para tal efecto, prevén de forma clara el procedimiento a seguir para introducir a alguien en la “*lista de personas bloqueadas*”.

Dicho recurso fue admitido en auto de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, firmado por el Magistrado Presidente del citado Tribunal Colegiado¹².

Finalmente, mediante escrito de cinco de enero de dos mil diecisiete, el Presidente de la República interpuso **recurso de revisión adhesiva**¹³, en la que hizo valer los siguientes agravios – formulados en los mismos términos que la revisión adhesiva interpuesta por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público–:

Primero. Los agravios hechos valer por la recurrente son inoperantes, pues no combate las consideraciones del Juez para negar el amparo, ya que reitera lo señalado en la demanda inicial.

No obstante, del contenido del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es posible advertir que no transgrede la garantía de audiencia, lo cual se robustece por el contenido de las Disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto se da la oportunidad de acudir ante la autoridad, manifestando dentro de plazos expresamente señalados los elementos de prueba que considere pertinentes, así como los alegatos conducentes.

¹² Foja 83 del cuaderno del amparo en revisión ***** del índice del Tribunal Colegiado.

¹³ Fojas 173 a 181 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

Aunado a ello, el acto es de molestia y no privativo, por lo que representa una restricción provisional o preventiva para la protección de determinados bienes jurídicos, esto es, se trata únicamente de un medio que busca facilitar el desarrollo de las facultades de la autoridad, pero no se pretende asegurar el dinero de la cuenta bancaria del particular, sino la mera suspensión provisional de los servicios bancarios.

Segundo. Es inoperante el planteamiento formulado en relación con el principio de presunción de inocencia, pues consiste únicamente en reiteraciones de lo analizado por el Juez de Distrito, sin que se hayan controvertido las consideraciones contenidas en la sentencia de amparo.

En tal sentido, la medida no es contraria al derecho de presunción de inocencia, pues no constituye un acto que determine de forma definitiva la situación del particular, sino que se trata de una medida provisional, sin que se obligue al particular a demostrar la licitud de la procedencia de los recursos, ya que la autoridad tiene la carga de recabar el acervo probatorio que acredite la existencia de la probable responsabilidad del particular.

Asimismo, la medida no pretende el aseguramiento de las cuentas bancarias, sino únicamente la suspensión provisional, como un medio para facilitar el desarrollo de las facultades de la autoridad fiscal, sin que ello genere inseguridad jurídica, pues las reglas de carácter general expedidas para tal efecto, prevén de forma clara el procedimiento a seguir para introducir a alguien en la *“lista de personas bloqueadas”*.

El recurso en cuestión fue admitido por el Magistrado Presidente del Tribunal Colegiado, en auto de trece de enero de dos mil diecisiete¹⁴.

QUINTO. Resolución del Tribunal Colegiado. Con motivo del oficio STCCNO/11/17 de nueve de enero de dos mil diecisiete, signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el asunto fue remitido al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz.

Así las cosas, en sesión de veintinueve de junio de dos mil diecisiete, el citado Tribunal Colegiado de Circuito dictó una resolución¹⁵, a través de la cual resolvió lo siguiente:

- Determinó que quedarían **firmes los sobreseimientos** decretados en la sentencia de amparo, en tanto no se hicieron valer agravios en contra de tal aspecto.

- Decretó que eran **ineficaces los agravios** en los que se adujo un indebido análisis de la omisión de notificar el inicio del procedimiento combatido, en tanto el Juez de Distrito realizó un análisis adecuado, al considerar que la presunta omisión en sí misma quedó desvirtuada con las copias certificadas que ofreció la propia quejosa.

¹⁴ Foja 76 del cuaderno del amparo en revisión ***** del índice del Tribunal Colegiado.

¹⁵ Fojas 162 a 179 del cuaderno del amparo en revisión ***** del índice del Tribunal Colegiado.

- Señaló que se **abstendría de analizar** el resto de los agravios que fueron hechos valer, al existir un tema de constitucionalidad pendiente de dilucidar, cuya competencia no correspondía al Tribunal Colegiado.

- Se **ordenó la remisión del asunto a esta Suprema Corte**, al subsistir un planteamiento de constitucionalidad sobre el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con las Disposiciones de Carácter General 70^a, 71^a, 72^a y 73^a emitidas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

SEXTO. Trámite ante esta Suprema Corte. Una vez que se recibieron los autos del presente asunto, mediante proveído de quince de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente determinó que este Alto Tribunal asumiría su competencia originaria para conocer del recurso de revisión, se ordenó el registro del asunto con el número de amparo en revisión 806/2017, se turnó el expediente para su estudio al **Ministro Eduardo Medina Mora I.**, se ordenó su envío a la Sala de su adscripción y, finalmente, se ordenó notificar al Agente del Ministerio Público de la Federación¹⁶.

Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, la Presidenta en funciones de esta Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y, por tanto, ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo¹⁷.

¹⁶ Fojas 84 a 87 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

¹⁷ Fojas 193 y 194 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

Finalmente, el proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos Primero, Segundo, fracción III, y Tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone contra la sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, aunado a que no resulta necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO. Oportunidad. A pesar de que el análisis de dicho aspecto correspondía al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, lo cierto es que de la lectura de su resolución se advierte que no emprendió el mismo, ante lo cual, esta Segunda Sala procede a su estudio.

AMPARO EN REVISIÓN 806/2017

Así, en primer término cabe señalar que el recurso de revisión principal se interpuso de manera **oportuna**, en tanto la sentencia recurrida fue notificada al quejoso el seis de julio de dos mil dieciséis¹⁸, por lo que surtió efectos al día hábil siguiente, y el plazo de diez días a que hace referencia el artículo 86 de la Ley de Amparo transcurrió del viernes ocho de julio de dos mil dieciséis, al veintiuno de julio siguiente, descontando los días nueve, diez, dieciséis y diecisiete, todos de julio del citado año, en virtud de haber sido sábados y domingos y, por tanto, inhábiles en términos del numeral 19 de la Ley de Amparo.

Por tanto, toda vez que el escrito del recurso de revisión fue presentado el veintiuno de julio de dos mil dieciséis¹⁹, resulta incuestionable que fue interpuesto de manera oportuna.

Asimismo, es **oportuna** la revisión adhesiva interpuesta por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, toda vez que la admisión del recurso de revisión principal le fue notificada el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de cinco días a que hace referencia el artículo 82 de la Ley de Amparo transcurrió del veintitrés al veintinueve de noviembre de dicho año, descontando los días veintiséis y veintisiete de tal mes y año, en virtud de haber sido sábado y domingo, respectivamente.

En consecuencia, toda vez que el escrito de dicha revisión adhesiva se presentó en la oficina de correos el veintinueve de

¹⁸ Foja 628 del cuaderno del juicio de amparo *****.

¹⁹ Foja 123 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

noviembre de dos mil dieciséis²⁰, es que su interposición resulta oportuna.

Finalmente, es **oportuna** la revisión adhesiva interpuesta por el Presidente de la República, toda vez que la admisión del recurso de revisión principal le fue notificada el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de cinco días a que hace referencia el artículo 82 de la Ley de Amparo transcurrió del treinta de diciembre de dos mil dieciséis al cinco de enero de dos mil diecisiete, descontando los días treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis y uno de enero de dos mil diecisiete, en virtud de haber sido inhábiles.

Es por ello que, en virtud de que el escrito de dicha revisión adhesiva se presentó en la oficina de correos el cinco de enero de dos mil diecisiete²¹, su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. De igual manera, no obstante que el análisis de tal aspecto correspondía al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto, lo cierto es que de la lectura de su resolución se advierte que no realizó el mismo, ante lo cual, esta Segunda Sala procede a su estudio.

En primer término, cabe señalar que el recurso de revisión principal fue interpuesto por **parte legitimada** para ello, en tanto el escrito correspondiente fue firmado por el propio quejoso, en términos del artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo.

²⁰ Foja 173 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

²¹ Foja 182 del cuaderno del amparo en revisión 806/2017.

En el mismo sentido, el Director General de Asuntos Contenciosos y Procedimientos de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, se **encuentra legitimado** para interponer la revisión adhesiva en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en términos de los artículos 9 de la Ley de Amparo, y 2, primer párrafo, Apartado B, fracción XXVIII, inciso c), 72, fracciones I y VI, 75 y 105, octavo párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, la Directora General de Amparos contra Actos Administrativos de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, se **encuentra legitimada** para interponer la revisión adhesiva en representación del Presidente de la República, en términos de los artículos 9 de la Ley de Amparo, y Tercero, fracción V, numeral 10 del *“Acuerdo General por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, así como de conformidad con los numerales 2, primer párrafo, Apartado B, fracción XXVIII, inciso b), 72, fracciones II bis y VI, 74 y 105, octavo párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CUARTO. Aspectos a resolver por esta Segunda Sala. Previo al estudio de fondo, es necesario precisar que si bien el quejoso señaló que combatía la validez del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, lo cierto es que de la lectura integral de las constancias que obran en el expediente, se advierte que las

porciones normativas concretas de dicho artículo que fueron cuestionadas y, que por tanto, serán materia de análisis por parte de esta Segunda Sala, son las siguientes:

“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.

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá, en las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas”.

De igual manera, cabe precisar que el quejoso combatió la constitucionalidad de dichas porciones normativas en relación con lo previsto en las “*Disposiciones de Carácter General a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*”; en específico, las disposiciones 70^a, 71^a, 72^a y 73^a, que establecen a la letra lo siguiente:

“70^a. *La Secretaría pondrá a disposición de las Entidades, a través de la Comisión, la Lista de Personas Bloqueadas y sus actualizaciones. Las Entidades deberán adoptar e implementar mecanismos que permitan identificar a los Clientes o Usuarios que se encuentren dentro de la Lista de las Personas Bloqueadas, así como cualquier tercero que actúe en nombre o por cuenta de los mismos, y aquellas operaciones que hayan realizado, realicen o que pretendan realizar.*

Dichos mecanismos deberán estar previstos en el documento a que se refiere la 64ª de estas Disposiciones.

71ª. *La Secretaría podrá introducir en la Lista de Personas Bloqueadas a las personas, bajo los siguientes parámetros:*

I. *Aquellas que se encuentren dentro de las listas derivadas de las resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, y 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales;*

II. *Aquellas que den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría en términos de los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano con dichas autoridades, organismos o agrupaciones, o en términos de los convenios celebrados por la propia Secretaría;*

III. *Aquellas que den a conocer las autoridades nacionales competentes por tener indicios suficientes de que se encuentran relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los relacionados con los delitos señalados, previstos en el Código Penal Federal;*

IV. *Aquellas que se encuentren en proceso o estén compurgando sentencia por los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal;*

V. *Aquellas que las autoridades nacionales competentes determinen que hayan realizado, realicen o pretendan realizar actividades que formen parte, auxilien, o estén relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal, y*

VI. *Aquellas que omitan proporcionar información o datos, la encubran o impidan conocer el origen, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que provengan de delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal o los relacionados con éstos.*

72ª. *En caso de que la Entidad identifique que dentro de la Lista de Personas Bloqueadas, se encuentra el nombre de alguno de sus Clientes o Usuarios, deberá tomar las siguientes medidas:*

I. *Suspender de manera inmediata la realización de cualquier acto, operación o servicio relacionado con el Cliente o Usuario identificado en la Lista de Personas Bloqueadas, y*

II. *Remitir a la Secretaría, por conducto de la Comisión, dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de que conozca dicha información, un reporte de operación Inusual, en términos de la 41ª de las presentes Disposiciones en el que, en la columna de*

descripción de la operación se deberá insertar la leyenda “Lista de Personas Bloqueadas”.

Las Entidades que en términos de la presente Disposición hayan suspendido los actos, Operaciones o servicios con sus Clientes o Usuarios, de manera inmediata deberán hacer de su conocimiento dicha situación por escrito, en el que se deberá informar a dichos Clientes y Usuarios que podrán acudir ante la autoridad competente para efectos de la 73ª de las presentes Disposiciones.

73ª. *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 72ª 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”.*

QUINTO. Estudio de fondo. Una vez precisado lo anterior, esta Segunda Sala procede al análisis de los agravios que fueron hechos valer por el quejoso en su recurso de revisión, en los temas propiamente de constitucionalidad.

En la sentencia de amparo, el Juez de Distrito señaló que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no es contrario al texto constitucional, pues dicho numeral no establece sanciones a delitos, hechos ilícitos o infracciones, sino que prevé medidas cautelares sobre el funcionamiento de los servicios bancarios, en

tanto su finalidad es prevenir o detectar hechos ilícitos, pero no privar a los clientes o usuarios de sus derechos.

Al respecto, en su recurso de revisión, el quejoso hizo valer el **tercer agravio**, a cuyo análisis procede esta Segunda Sala a partir de los siguientes argumentos:

En primer término, el recurrente señala que el Juez de Distrito pasó por alto que lo efectivamente planteado en su demanda de amparo, fue que el artículo 115 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 los particulares a la lista de personas bloqueadas.

La porción del agravio en estudio es **fundada**, en tanto el Juez de Distrito se limitó a analizar la naturaleza del bloqueo de cuentas a que se refiere el artículo reclamado, para así considerar que al tratarse de una medida cautelar no se violaba el principio de seguridad jurídica, pero no atendió el planteamiento contenido en la demanda de amparo, relativo a que el precepto no establece con motivo de qué conductas se llevará a cabo el bloqueo, lo cual se traduce en inseguridad jurídica para los particulares.

En tal sentido, de conformidad con el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, esta Segunda Sala procede al análisis de lo planteado en el **primer concepto de violación** contenido en la demanda de amparo.

En dicho concepto de violación, el quejoso plantea medularmente que el precepto reclamado es inconstitucional, pues no establece cuáles son las conductas por las que las autoridades procederán a incluir a los particulares a la lista de personas bloqueadas.

Tal planteamiento, a consideración de esta Segunda Sala, es **parcialmente fundado**.

En primer término cabe señalar que sobre el principio de seguridad jurídica, esta Segunda Sala ha asentado lo siguiente:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. *La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”²².*

Ahora bien, la porción reclamada por el quejoso en relación con el bloqueo de cuentas, establece lo siguiente:

²² Jurisprudencia 144/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351.

“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”²³.

Así las cosas, en primer término es necesario precisar que la citada facultad de inclusión en la lista de personas bloqueadas, no consiste en una sanción, sino que únicamente se trata de una **medida cautelar**.

Sobre la naturaleza de las medidas cautelares, el Tribunal Pleno ha establecido que constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias (en tanto la restricción no constituye un fin en sí misma) y sumarias (su tramitación se realiza en plazos breves), y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia.

Tales medidas se encuentran dirigidas a garantizar la existencia de un derecho que se estima puede sufrir algún menoscabo, por lo que constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo de manera provisional una situación que se reputa antijurídica, ante lo cual, se trata de actos de molestia, pues sus efectos provisionales quedan sujetos,

²³ Cabe señalar que tal porción normativa fue incluida en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Justicia de la Cámara de Diputados, de nueve de septiembre de dos mil trece, que dio lugar a la reforma legal publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce.

indefectiblemente, al resultado del procedimiento administrativo o jurisdiccional que llegue a dictarse²⁴.

Medida cautelar que, adicionalmente cabe precisar, resulta de **índole administrativa**.

En efecto, el despliegue de tal atribución no deriva de alguna resolución ministerial o judicial en materia penal, sino de una orden emitida por una autoridad administrativa que, en ejercicio de sus funciones, emite para la protección del sistema financiero.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta Segunda Sala, el hecho de que a partir de la información recabada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio Público podrá ejercer sus atribuciones. Sin embargo, ello no implica que la emisión de la lista de personas bloqueadas sea de carácter penal, pues se reitera, el acto emana de una autoridad administrativa para la **protección del sistema financiero**, con independencia de que, eventualmente, los datos en cuestión puedan ser empleados en la formulación de una denuncia, supuesto en el que el Ministerio Público sí ejercerá atribuciones de índole penal.

En efecto, el artículo 15, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que la Unidad de Inteligencia Financiera tiene competencia para establecer

²⁴ Las anteriores características se encuentran en la jurisprudencia 21/98 del Tribunal Pleno, de rubro: "**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**", (publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 18).

medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ante lo cual, de conformidad con la fracción X del citado artículo, podría recibir y recopilar pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre tales conductas, integrando los expedientes respectivos.

En tal sentido, la diversa fracción XIII del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, indica que la Unidad de Inteligencia Financiera podrá denunciar ante el Ministerio Público de la Federación, las conductas precisadas en el párrafo anterior, aunado a que la fracción XXXII del mismo numeral, señala que dicha Unidad podrá integrar la lista de personas bloqueadas prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas de la misma.

En consecuencia, el ejercicio de la facultad consistente en el bloqueo de cuentas bancarias, tiene como origen **la actualización de las atribuciones propias de dicha autoridad administrativa**, situación que puede, si se dan los supuestos jurídicos necesarios, dar inicio a la actividad del Ministerio Público que retomará la información originalmente obtenida, y será utilizada en el propio ejercicio de sus funciones, de carácter penal solamente hasta ese momento²⁵.

²⁵ Cabe señalar que en el sistema jurídico mexicano existen otros ejemplos de autoridades que recaban información en el ámbito administrativo, misma que posteriormente es utilizada por el Ministerio Público en el despliegue de sus facultades de carácter penal. A manera de ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, en términos del artículo 21, fracción XVII de su Reglamento Interior, puede recabar, integrar y presentar la documentación y evidencias necesarias para la presentación de las denuncias o querellas penales sobre hechos que afecten su patrimonio o en las que tenga interés jurídico. En el mismo sentido, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, de conformidad con el artículo 11, fracciones

Ahora bien, es cierto que dicha porción no contiene un listado de supuestos en los cuales se procederá al bloqueo de cuentas; sin embargo, la propia disposición contiene una **remisión a otra porción** del propio artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en tanto señala que el objeto del bloqueo es prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que se ubiquen en los supuestos que a su vez prevén los artículos a que refiere la fracción I de dicho numeral. La disposición en comento establece lo siguiente:

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

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código”²⁶.

XXVI y XXVIII de la Ley de Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros, podrá denunciar ante el Ministerio Público cuando se tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de delitos en general y ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se trate de delitos tipificados en leyes que establezcan que el delito se persiga a petición de dicha Secretaría; de igual manera, podrá vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la dicha ley y en las leyes relativas al sistema financiero, en el ámbito de su competencia. Finalmente, la Comisión Federal de Competencia Económica, en términos del artículo 12, fracciones III y V de la Ley Federal de Competencia Económica, podrá practicar visitas de verificación, citar a declarar a las personas relacionadas con la materia de la investigación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de la ley, así como solicitar el apoyo de la fuerza pública o de cualquier autoridad pública para el eficaz desempeño de sus atribuciones, y formular denuncias y querellas ante el Ministerio Público respecto de las probables conductas delictivas en materia de libre concurrencia y competencia económica de que tenga conocimiento.

²⁶ A su vez, las disposiciones a las que se remite, contenidas en el Código Penal Federal, señalan a la letra lo siguiente:

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

I. A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo, material nuclear, combustible nuclear, mineral radiactivo, fuente de radiación o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos, o armas de fuego, o por incendio, inundación o

No pasa desapercibido que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito realiza una remisión a disposiciones contenidas en el Código Penal Federal; sin embargo, ello no implica que la naturaleza de tal atribución sea penal, con independencia de que las conductas, a su vez, puedan tener una consecuencia de tal

por cualquier otro medio violento, intencionalmente realice actos en contra de bienes o servicios, ya sea públicos o privados, o bien, en contra de la integridad física, emocional, o la vida de personas, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad o a un particular, u obligar a éste para que tome una determinación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para efectos de este artículo se entenderá como persona internacionalmente protegida a un jefe de Estado incluso cada uno de los miembros de un órgano colegiado cuando, de conformidad con la constitución respectiva, cumpla las funciones de jefe de Estado, un jefe de gobierno o un ministro de relaciones exteriores, así como los miembros de su familia que lo acompañen y, además, a cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un Estado o cualquier funcionario, personalidad oficial u otro agente de una organización intergubernamental que, en el momento y en el lugar en que se cometa un delito contra él, los miembros de su familia que habiten con él, sus locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte, tenga derecho a una protección especial conforme al derecho internacional".

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

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

índole una vez que las autoridades competentes desplieguen en su momento las facultades que les corresponden.

Adicionalmente, no debe pasarse por alto que en las “*Disposiciones de Carácter General a que se refiere el Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito*”, en específico en la regla 71^a, el Secretario de Hacienda y Crédito Público estableció los supuestos específicos en los que procedería el bloqueo de cuentas:

“71^a. *La Secretaría podrá introducir en la Lista de Personas Bloqueadas a las personas, bajo los siguientes parámetros:*

I. *Aquéllas que se encuentren dentro de las listas derivadas de las resoluciones 1267 (1999) y sucesivas, y 1373 (2001) y las demás que sean emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales;*

II. *Aquéllas que den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría en términos de los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano con dichas autoridades, organismos o agrupaciones, o en términos de los convenios celebrados por la propia Secretaría;*

III. *Aquéllas que den a conocer las autoridades nacionales competentes por tener indicios suficientes de que se encuentran relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los relacionados con los delitos señalados, previstos en el Código Penal Federal;*

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

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

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

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

IV. Aquéllas que se encuentren en proceso o estén compurgando sentencia por los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal;

V. Aquéllas que las autoridades nacionales competentes determinen que hayan realizado, realicen o pretendan realizar actividades que formen parte, auxilien, o estén relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal, y

VI. Aquéllas que omitan proporcionar información o datos, la encubran o impidan conocer el origen, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que provengan de delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal o los relacionados con éstos”.

Así las cosas, a consideración de esta Segunda Sala, la porción normativa sí representa una problemática de validez constitucional, en tanto si bien contiene una medida de naturaleza cautelar, lo cierto es que **no precisa a qué procedimiento responde el bloqueo en cuestión.**

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

Es por lo anterior, que esta Segunda Sala estima oportuno **realizar una distinción a partir del motivo que genera el bloqueo de cuentas**, esto es, el ejercicio de la facultad contenida en el artículo

115 de la Ley de Instituciones de Crédito en favor de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, existen algunos tratados internacionales de los cuales nuestro país es parte, que establecen la obligación de asegurar determinados bienes, entre los que se encuentran las cuentas bancarias.

A manera de ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece en su artículo 12.2 que los Estados Parte:

“Adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso”.

Entre las conductas a que se refiere la anterior obligación, se encuentra el *“blanqueo de dinero”*, tal y como se desprende de los artículos 6 y 7 de la propia Convención, aunado a que, en términos del numeral 13 de la misma, existe una obligación de cooperación internacional para fines de decomiso cuando exista una solicitud proveniente de otro Estado Parte²⁷.

De igual forma, a manera de ejemplo, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo, establece en su artículo 8.1 que:

²⁷ No pasa desapercibido para esta Segunda Sala, que la citada Convención indica que el *“blanqueo de dinero”* es un delito. Sin embargo, se reitera que la acción de bloqueo de cuentas con motivo de una solicitud extranjera será de índole administrativa, con independencia de que tenga consecuencias penales en el país en que se generó.

“Cada Estado Parte adoptará las medidas que resulten necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos internos, para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el artículo 2, así como el producto de esos delitos, a los efectos de su posible decomiso”.

El ejercicio de lo anterior, de conformidad con el propio Convenio, se realiza en un contexto de cooperación recíproca entre los Estados Parte, tal y como se desprende de su numeral 12.1, que indica a la letra que:

“Los Estados Partes se prestarán la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie con respecto a los delitos enunciados en el artículo 2, incluso respecto de la obtención de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder”²⁸.

Ahora bien, por otra parte es necesario señalar que México es parte del **“Grupo de Acción Financiera Internacional”** (GAFI por sus siglas), el cual es un ente intergubernamental que fue creado en mil novecientos ochenta y nueve por el **“Grupo de los Siete”** (G-7), y su mandato consiste en fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

²⁸ En el mismo sentido, no pasa desapercibido que el referido Convenio indica que el terrorismo es un delito. No obstante, se reitera que la acción de bloqueo de cuentas a partir de una solicitud extranjera será de índole administrativa, con independencia de que tenga consecuencias penales en el país en que se generó.

En efecto, el mandato (2012-2020) del Grupo de Acción Financiera Internacional, emitido el veinte de abril de dos mil doce en Washington, D.C., señala a la letra lo siguiente:

“Los objetivos del GAFI son fijar estándares y promover la efectiva implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional (...).

(...)

Miembros

5. Los Miembros del GAFI son las jurisdicciones y organizaciones que han acordado trabajar conjuntamente bajo la forma de un grupo de trabajo hacia los objetivos comunes establecidos en este mandato (...).

6. Las jurisdicciones Miembro se comprometen a:

a) Respalda r e implementar las Recomendaciones del GAFI para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación, utilizando en su caso guías y otras políticas respaldadas por el GAFI”.

Así las cosas, México como miembro de “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, deberá prever acciones tales como la identificación, detección y aseguramiento de los fondos utilizados o asignados para la comisión de tales conductas.

A partir de lo anterior, nuestro país por una parte debe coadyuvar en la implementación de un régimen efectivo para la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita a través de actos realizados dentro del sistema financiero mexicano y, por otra, debe **cumplir con los compromisos internacionales que**

ha adquirido, destacando en esta temática las recomendaciones emitidas por “GAFI”.

El citado grupo emitió en febrero de dos mil doce los “**Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación**”, en los cuales se emitió un pronunciamiento en relación con el tema a que se refiere el presente asunto.

En específico, destaca la **Nota Interpretativa** de la **Recomendación 6** (“*sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo*”²⁹). Al respecto, la citada

²⁹ Dicha recomendación es una de las denominadas “*esenciales*”, cuyo incumplimiento puede remitir al país en cuestión a un proceso ante el **Grupo de Revisión de Cooperación Internacional** (“*ICRG*”, por sus siglas en inglés), mismo que monitorea las jurisdicciones de alto riesgo y emite listados de países para los cuales los miembros deberán imponer medidas específicas para mitigar el riesgo del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación.

Las implicaciones de que un país sea considerado como una “*jurisdicción de alto riesgo*” genera la aplicación de contra-medidas financieras, tales como la disminución de la inversión extranjera directa, la suspensión de créditos por parte del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, entre otras.

Al respecto, el tres de enero de dos mil dieciocho fue publicado en el sitio web del “GAFI” el “*Reporte de Evaluación Mutua de México*”, el cual contempla en el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales a nuestro país como “*suficiente para estar en un seguimiento intensificado*” ante “GAFI”, pero **sin ser incluido en el listado emitido por el Grupo de Revisión de Cooperación Internacional**. En dicho reporte se establecieron, medularmente, las siguientes consideraciones:

“*México aprobó una resolución en enero 2014 que establece un sistema integral para la implementación de Sanciones Financieras Dirigidas relacionadas con el Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de Proliferación de conformidad con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1267, 1373, 1718, 1737 y resoluciones sucesivas relevantes. México también modificó varias leyes financieras en 2014 y emitió normativa para establecer las obligaciones de congelamiento (...). Estas regulaciones establecieron los parámetros para la inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas de México, que se aplica al sector financiero y la Lista de Personas Vinculadas (...). Ambas listas incorporan designaciones de Naciones Unidas y están disponibles al público en el sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como así también se comunica inmediatamente (dentro de las 24 horas) cuando hay cambios en las listas. Este proceso fue establecido como resultado de las deficiencias identificadas en la evaluación de México de la tercera ronda y las autoridades se acercaron a los sujetos obligados para clarificar sus obligaciones.*”

“*México no tiene ningún caso para demostrar la implementación de las Sanciones Financieras Dirigidas de conformidad con la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1267 o 1373. Sin embargo, las autoridades pudieron demostrar un proceso claro de verificación de las listas de Naciones Unidas, que se incorporan en la lista nacional Lista de Personas Bloqueadas, e informaron una cantidad significativa de cuentas congeladas (y posteriormente informadas a la Unidad de Inteligencia Financiera) en relación con designaciones nacionales por Lavado de*”

recomendación exige a los países que implementen sanciones financieras dirigidas al cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante **el congelamiento, sin demora, de los fondos u otros activos, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición o sea para el beneficio de quienes realizan actos terroristas.**

De igual manera, la nota interpretativa señala que los países deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar autoridades competentes internas responsables de la implementación y cumplimiento de sanciones financieras dirigidas, para que éstas exijan a todas las personas naturales y jurídicas dentro del país, que congelen, **sin demora y sin previa notificación**, los fondos u otros activos de personas y entidades designadas. La nota interpretativa indica a la letra lo siguiente:

“1. La Recomendación 6 exige a los países que implementen sanciones financieras dirigidas para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que demandan a los países que congelen, sin demora, los fondos u otros activos, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición de o sea para el beneficio de: (i) alguna persona o entidad designada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (el Consejo de Seguridad) dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como exige la Resolución 1267 del Consejo de Seguridad (1999) y sus resoluciones sucesoras; o (ii) alguna persona o entidad designada por ese país en virtud de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad (2001).

(...)

6. Los países deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar autoridades competentes internas responsables de la

Activos. El hecho de que el régimen de congelamiento de activos haya funcionado en el caso de designaciones nacionales de Lavado de Activos brinda una cierta garantía de que funcionaría en el caso de designaciones de Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de Proliferación si se detectaron actividades, aunque no se identificaron cuentas u operaciones relevantes relacionadas con los últimos delitos”.

implementación y cumplimiento de sanciones financieras dirigidas, de conformidad con los siguientes estándares y procedimientos:

a) Los países deben exigir a todas las personas naturales y jurídicas dentro del país, que congelen, sin demora y sin previa notificación, los fondos u otros activos de personas y entidades designadas. Esta obligación debe extenderse a: todos los fondos u otros activos que son propiedad o están controlados por la persona o entidad designada, y no sólo aquellos que se pueden enlazar a un acto terrorista particular, complot o amenaza; los fondos u otros activos que son propiedad o están controlados, en su totalidad o conjuntamente, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas; y los fondos u otros activos derivados o generados a partir de fondos u otros activos que pertenecen o están controlados, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas, así como los fondos u otros activos de personas y entidades que actúan en nombre de, o bajo la dirección de, personas o entidades designadas”.

Tal y como se advierte de la citada nota interpretativa, y en la misma línea de cumplimiento de compromisos internacionales, cabe señalar que México como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas desde el siete de noviembre de mil novecientos cuarenta y siete, y de acuerdo con el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, está obligado a cumplir las Resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En tal sentido, las Resoluciones emitidas por el citado Consejo obligan a los Estados miembros a **aplicar las medidas para restablecer la paz y seguridad internacionales**. Así las cosas, el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas establece la facultad del Consejo de Seguridad para imponer sanciones, a fin de evitar una amenaza mayor a la paz y la seguridad internacionales.

Debido a que tanto el terrorismo y su financiamiento, así como la proliferación de armas de destrucción en masa son consideradas

como serias amenazas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad ha emitido diversas resoluciones a fin de que los Estados miembros adopten medidas para prevenir y contrarrestar tales escenarios, entre las que destacan las denominadas “**sanciones financieras dirigidas**”³⁰.

A manera de ejemplo, se destaca que en la resolución **S/RES/1267 (1999)** del citado Consejo de Seguridad, relativa a los grupos denominados como “*talibanes*”, se indicó que:

“... todos los Estados: (...)”

b) Congelarán los fondos y otros recursos financieros, incluidos los fondos producidos o generados por bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control, que designe el Comité establecido (...) y velarán porque ni dichos fondos ni ningún otro fondo o recurso financiero así designado sea facilitado por sus nacionales o cualquier otra persona dentro de su territorio a los talibanes o en beneficio de ellos o cualquier empresa de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, excepto los que pueda autorizar el Comité en cada caso, por razones de necesidad humanitaria”.

Asimismo, en la resolución **S/RES/1373 (2001)**, dicho Consejo de Seguridad, en relación con la comisión de ataques terroristas, indicó lo siguiente:

“1. Decide que todos los Estado: (...)”

c) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o

³⁰ Cabe precisar que si bien el citado Consejo de Seguridad emplea el término “sanciones”, ello no implica que tales mecanismos encuadren dentro del concepto jurídico de “sanción” utilizado en el derecho administrativo nacional y, que por tanto, se desvirtúe su carácter como **medidas cautelares**, tal y como fue señalado por esta Segunda Sala en la presente sentencia.

indirectos de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, incluidos los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control directo indirecto de esas personas y de otras personas y entidades asociadas con ellos”.

En el mismo sentido, el Consejo de Seguridad en la resolución **S/RES/1989 (2011)**, concerniente al grupo “Al-Qaida”, señaló lo siguiente:

“Medidas (...)

a) Congelar sin demora los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de esas personas, grupos, empresas y entidades, incluidos los fondos derivados de bienes que directa o indirectamente pertenezcan a ellos o a personas que actúen en su nombre o siguiendo sus indicaciones o que estén bajo su control, y cerciorarse de que sus nacionales u otras personas que se hallen en su territorio no pongan esos u otros fondos, activos financieros o recursos financieros, directa o indirectamente, a disposición de esas personas; (...)

Aplicación de medidas

41. Reitera la importancia de que todos los Estados determinen, y en caso necesario adopten, procedimientos adecuados para aplicar plenamente todos los aspectos de las medidas descritas en el párrafo 1 supra; y recordando el párrafo 7 de la resolución 1617 (2005), insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que pongan en práctica las normas internacionales completas incorporadas en las cuarenta recomendaciones sobre el blanqueo de dinero del Grupo de Acción Financiera y sus nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo, y alienta a los Estados Miembros a que sigan las orientaciones de la recomendación especial III para aplicar eficazmente las sanciones selectivas contra el terrorismo”.

En suma, 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 al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva.

A partir de los anteriores elementos, es posible arribar a la conclusión de que, en el supuesto de que el bloqueo de cuentas realizado a partir del contenido del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, **tenga como origen 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.

Ello se debe a que en tal contexto, la atribución contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, efectivamente opera como una **medida cautelar**, en tanto se trata de una medida provisional que responde justamente a un procedimiento específico: **el cumplimiento de los compromisos internacionales que ha adquirido nuestro país** –cuyos ejemplos han sido indicados con anterioridad–.

Situación que además 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, ante lo cual, la citada atribución de bloqueo de cuentas justamente se enmarca como una medida implementada por nuestro país para el cumplimiento de los compromisos internacionales que hemos asumido.

No obstante, la citada conclusión, consistente en que el artículo reclamado es acorde con el principio de seguridad jurídica, **no se satisface cuando el bloqueo de cuentas se realiza para cuestiones estrictamente nacionales**, en tanto en estos supuestos, efectivamente la medida cautelar no se impondría en relación con un procedimiento específico y determinado, aspecto que trastoca su validez constitucional.

En efecto, en el supuesto de que el bloqueo de cuentas se realice por un motivo estrictamente nacional, es decir, que no se origine al amparo del cumplimiento de un compromiso de índole internacional, la medida cautelar no se encontraría relacionada con procedimiento alguno, jurisdiccional o administrativo, aspecto que en última instancia, se traduce en una vulneración al principio de seguridad jurídica protegido por nuestro texto constitucional.

Sin embargo, lo anterior no implica que el marco normativo reclamado sea inconstitucional, pues a consideración de esta Segunda Sala, es posible realizar una **interpretación conforme** del mismo.

Al respecto, si bien los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales nuestro país es parte, implican la posibilidad de llevar a cabo un análisis de regularidad normativa, lo cierto es que ello no debe conducir en todo momento a una declaración de invalidez de la disposición sometida a dicho estudio, pues es factible llevar a cabo una interpretación que haga compatible el artículo con el texto constitucional y con los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

Esto es, nuestro texto constitucional y los derechos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, son un parámetro interpretativo para el resto de componentes del sistema jurídico nacional, lo cual permite, previo a una declaración de invalidez de una disposición, llevar a cabo una interpretación que permita resolver la antinomia normativa alegada, permitiendo así la subsistencia de la norma combatida dentro de nuestro ordenamiento; a lo cual se le ha denominado “*interpretación conforme*”.

Es decir, ante la posibilidad de llevar a cabo diversas interpretaciones de una determinada disposición, deberá preferirse aquella que resuelva la contradicción alegada, y solamente en caso de que ello no se pueda efectuar, entonces procederá la declaración de invalidez acorde a los efectos que se permitan en el mecanismo de control de constitucionalidad de que se trate³¹.

³¹ En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno, al emitir la tesis aislada LXIX/2011, cuyo rubro y texto son los siguientes: “**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) *Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;* b) *Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos;* y, c) *Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte*”, (publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, página 552).

En las relatadas condiciones, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito –en las porciones que fueron reclamadas–, a efecto de ser acorde con el principio constitucional de seguridad jurídica, debe interpretarse de la siguiente manera:

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

En virtud de la interpretación conforme antes señalada, lo procedente debe ser la **concesión del amparo** al quejoso, en tanto el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal y como se advierte de las constancias que integran el presente expediente, no se realizó con motivo del cumplimiento de un compromiso internacional adoptado por el Estado mexicano.

En efecto, del análisis integral de las constancias que obran en el expediente a que se refiere el presente recurso de revisión, esta Segunda Sala no advierte algún elemento del cual se pueda desprender que el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito se haya realizado para el cumplimiento de un compromiso internacional adoptado por nuestro país, razón por la que se arriba a la conclusión de que a todas luces, el presente asunto surgió por una circunstancia exclusivamente nacional.

En tales circunstancias, en tanto tal facultad no se actualizó a partir de los supuestos precisados por esta Segunda Sala para su legítimo ejercicio, no pueden subsistir los actos de aplicación que

fueron reclamados, debido a que los mismos no respondieron, en consecuencia, a un compromiso internacional en la materia.

Así las cosas, al resultar parcialmente fundado el planteamiento que sobre seguridad jurídica y legalidad hizo valer el quejoso, resulta innecesario que esta Segunda Sala se pronuncie sobre los demás temas que fueron planteados en el recurso de revisión, incluyendo el relativo a las Disposiciones generales que fueron emitidas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en razón de que el quejoso ya ha alcanzado la pretensión contenida en su demanda de amparo, tal y como se desprende de los efectos que se precisarán en el siguiente considerando.

SEXTO. Efectos de la concesión del amparo. Tomando en consideración lo establecido por esta Segunda Sala en el considerando anterior, se debe conceder el amparo al quejoso en relación con el acto de aplicación que dio lugar al presente juicio de amparo, así como a los actos subsecuentes derivados del mismo o relacionados con aquél, **única y exclusivamente en lo que se refiere al quejoso**, por lo que cada una de las autoridades responsables emisoras, deberá dejar sin efectos los siguientes actos:

- Acuerdo ***** del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el que se incorporó al quejoso en la lista de personas bloqueadas.

- Oficio ***** con expediente ***** de la Dirección General Adjunta de Atención a Autoridades “D” de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la orden a Banco

Santander (México), Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander de impedir la disposición de los recursos depositados en la cuenta bancaria del quejoso y el impedimento de realizar cualquier trámite.

- Oficio ***** con folio ***** del Director de Procesos Legales A de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Ello también impacta la comunicación de veinte de julio de dos mil quince, mediante la cual, Banco Santander (México), Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, hizo del conocimiento del quejoso la ejecución del bloqueo de su cuenta bancaria.

SÉPTIMO. Recursos de revisión adhesivos. En virtud del sentido del presente fallo, lo procedente es declarar sin materia las revisiones adhesivas interpuestas tanto por el Presidente de la República, así como por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, pues el interés de las partes adherentes se encuentra sujeto a la determinación que se adopte respecto del recurso principal, por lo que resulta evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste sea favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquéllas para interponer la adhesión, por lo que deben declararse sin materia.

Lo anterior se debe a que en ambas revisiones adhesivas, únicamente se esgrimieron argumentos para defender la

constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, disposición cuya validez fue declarada en la presente sentencia, si bien bajo la interpretación conforme a que se hizo alusión en el quinto considerando de la misma.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 166/2007 de esta Segunda Sala, cuyo rubro es: “**REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA**”³².

OCTAVO. Innecesaria reserva de jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito. Si bien este Alto Tribunal en ejercicio de sus facultades, únicamente se avocó al estudio de los temas de constitucionalidad que eran materia de revisión, lo cierto es que debido a la conclusión a la que se arriba en la presente sentencia, la misma se traduce en que **los actos de aplicación dejen de existir**, ante lo cual, resulta innecesario reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito para que conozca de los temas de legalidad que fueron formulados; lo anterior, toda vez que el análisis de la legalidad de los actos de aplicación de la norma, no tendría consecuencia jurídica alguna, en tanto dichos actos no pueden subsistir.

³² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552. El texto de la jurisprudencia es el siguiente: “*El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria*”.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Claudio Felipe Mendoza García, en contra del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en términos de lo expuesto en el considerando quinto de la presente sentencia.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a Claudio Felipe Mendoza García, en contra de los actos de aplicación que fueron reclamados, en términos de lo expuesto en el considerando quinto de la presente sentencia y para los efectos señalados en el considerando sexto de la misma.

CUARTO. Quedan **sin materia** las revisiones adhesivas, en términos de lo expuesto en el considerando séptimo de la presente sentencia.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

AMPARO EN REVISIÓN 806/2017

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores 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 se aparta de algunas consideraciones.

Firman el Ministro Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala que autoriza y da fe.

PRESIDENTE Y PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8º, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en la cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.