

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Ciudad de México, a 13 de marzo de 2024.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 33 BIS, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, adicionado mediante Decreto número 196 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de febrero de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Transgresión al derecho de seguridad jurídica y legalidad por la falta de habilitación del Congreso local para emitir la norma combatida.....	7
	B. Inconstitucionalidad de la norma por transgredir el derecho al control judicial previo.....	19
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	28
	ANEXOS.....	28



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Artículo 33 BIS, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, adicionada mediante Decreto número 196 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de febrero de 2024, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“ARTÍCULO 33 BIS. La Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, es el órgano competente para investigar los hechos que presuman o presupongan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado.*

*La Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera será la única autoridad competente del Estado para generar, obtener, analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial de las personas físicas y morales, que conlleve a la investigación de hechos presumiblemente ilícitos que produzcan los efectos señalados en el párrafo anterior.*

*Para los efectos anteriores, será la única autoridad estatal facultada para inmovilizar cuentas o valores del sistema financiero, bajo las reglas previstas en la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales.*”

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la autorización o control judicial previo.
- Principio de legalidad.

## **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición normativa precisada en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

La norma cuya inconstitucionalidad se demanda fue publicada en el Periódico Oficial del del Estado de Nuevo León el 12 de febrero de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 13 del mismo mes, al miércoles 13 de marzo de la presente anualidad.

## **VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

---

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

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

<sup>2</sup> "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...)."

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 33 BIS, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León establece que la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera es la única autoridad facultada en la entidad para inmovilizar cuentas o valores del sistema financiero.

Dicha prescripción normativa es formal y materialmente contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que, en primer lugar, el Congreso neoleonés no tiene facultades para legislar sobre cuestiones relacionadas con la materia procesal penal; mientras que, por otro lado, el aseguramiento de activos financieros es uno de los supuestos que ameritan un control judicial previo, a fin de garantizar otros derechos fundamentales.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que la disposición impugnada de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León es frontalmente contraria a la Constitución Federal.

Dado que esta Comisión Nacional estima que la norma es transgresora del orden federal por dos razones, es pertinente dividir el presente estudio en los siguientes apartados: en el primero, se desarrollará la transgresión al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad en que incurre la prescripción normativa, al haber sido creada por una autoridad que está inhabilitada para expedirla; en el segundo, se explica que la disposición otorga indebidamente una atribución a la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera que, por las implicaciones que tiene en el ejercicio de otros derechos, amerita ser autorizada por un juez de control.

#### **A. Transgresión al derecho de seguridad jurídica y legalidad por la falta de habilitación del Congreso local para emitir la norma combatida**

El primer vicio de constitucionalidad que esta Comisión Nacional atribuye al último párrafo del artículo 33 BIS de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León se refiere a la falta de habilitación del Congreso local para expedirlo, lo cual se traduce en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Para explicar la inconstitucionalidad denunciada, en primer lugar, es necesario definir los alcances del indicado derecho y principio reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de esta manera se podrá comprender cómo es que la aludida falta de competencia del legislador neoleonés los transgrede.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad encuentran su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, pues su contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Por ello, se estima que los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Por tanto, el espectro de protección que otorgan no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las

autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

Lo anterior se debe a que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que **la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado**, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

En ese sentido, es claro que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades **ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación**, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.



- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) **Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.**

Acorde con lo anteriormente expuesto, se concluye que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación al ámbito de sus atribuciones; y que, en el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultada y que las normas sean suficientemente claras para los sujetos a los que se dirige.

Sin embargo, dicho mandato constitucional fue inobservado por el Congreso del estado de Nuevo León al adicionar la disposición combatida, ya que como se desarrollará a continuación, no es la autoridad legislativa competente para ello.

Para explicar lo anteriormente apuntado, primero, es necesario determinar a qué órgano legislativo le corresponde la atribución de legislar en materia procesal penal. La respuesta se encuentra en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal<sup>3</sup> que establece que **el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia procedimental penal**, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, **que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común**; esto es, que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquellas de los estados y la Ciudad de México.

Ahora, en términos de su régimen transitorio<sup>4</sup>, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país entró en vigor al día siguiente de su

---

<sup>3</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...) XXI. Para expedir: a) a b) (...) c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. (...)"

<sup>4</sup> "Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Transitorios. (...) Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis. (...)"

publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el 09 de octubre de 2013, **fecha en la que las legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en materia procedimental penal**. Además, el legislador federal señaló el 18 de junio de 2016 como fecha límite para emitir la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas.

Todo ello no puede significar otra cosa que, conforme a la Ley Fundamental, el Congreso de la Unión es el único órgano colegiado que cuenta con la atribución para expedir la legislación única en la materia procedimental penal, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para regularla<sup>5</sup>, en el entendido de que los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.<sup>6</sup>

En acatamiento a lo anterior, se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, el cual establece en su artículo 1º que **sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana** para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

De ahí que conforme al espíritu de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de nuestra Norma Fundamental, se busca que las reglas a seguir en dichas instituciones penales sean homogéneas en todo el país, siendo únicamente el Código Nacional de Procedimientos Penales el instrumento que las contenga, pues las prescripciones que contiene están íntimamente relacionadas con adecuado desarrollo del procedimiento penal.

Una vez dilucidada la cuestión relativa a la competencia para regular la materia procedimental penal, ahora corresponde identificar qué comprende esta última, a fin de conocer exactamente qué es lo que los congresos locales tienen proscrito legislar.

---

<sup>5</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2015 en la sesión pública correspondiente al 17 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pp. 36 y 37.

<sup>6</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta en sesión pública del 07 de julio de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 42

Para obtener dicha respuesta, debemos acudir al contenido del propio Código Nacional, por ser en éste donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

El artículo 2° de dicha codificación prevé que **sus disposiciones tienen por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, **por lo que todos los aspectos que se ubiquen dentro de los rubros ahí regulados no pueden ser parte de las normas estatales, en tanto son de observancia general en toda la República, dado su carácter nacional.**

Por tanto, en dicho ordenamiento nacional se prevén todas las reglas que **regulan el procedimiento penal en nuestro país** y que bajo ningún supuesto pueden ser modificadas o alteradas por las legislaturas locales, ya que generarían una doble regulación sobre un mismo tema, ocasionando incertidumbre jurídica tanto para los operadores jurídicos como para los gobernados.

Dado que ese Alto Tribunal ha interpretado que, si el Poder Reformador de la Constitución determinó necesario para la debida implementación del sistema penal acusatorio la emisión de un ordenamiento procedimental penal único, entonces, a las entidades federativas y a la Ciudad de México **les está proscrito**, siquiera, repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>7</sup>.

En todo caso, los Congreso locales sí pueden legislar en esta materia respecto de cuestiones propiamente orgánicas o para emitir disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>8</sup>.

Una vez que ha quedado delimitada la competencia del legislador federal para regular lo relativo al proceso penal, así como la materia que este comprende, nos centraremos en evidenciar que, al crear la norma impugnada, el Congreso neoleonés efectivamente excedió de su competencia legislativa.

---

<sup>7</sup> Véanse las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 15/2015 y 7/2021, entre muchas otras.

<sup>8</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 296/2020, entre otras.

Como se ha dicho, sustancialmente el objeto de la materia procedimental penal comprende aquellas cuestiones relacionadas con la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

En el caso específico, el último párrafo del artículo 33 BIS de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León explícitamente refiere que la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera será **la única autoridad estatal facultada para inmovilizar cuentas o valores de sistema financiero**.

Entonces, es menester preguntarse cuál es la naturaleza de la medida conferida a la mencionada Fiscalía Especializada. Al respecto, esta Comisión Nacional advierte que dicha norma tiene relación con una **técnica de investigación en el proceso penal**, al versar sobre un tipo de aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito, previsto de los artículos 229 a 249 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Dicha técnica de investigación se encuentra comprendida en el artículo 229 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone:

*“Artículo 229. Aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación.”*

Como se desprende de la transcripción anterior, la mencionada disposición alude a aquellas cosas que se pueden asegurar – instrumentos, objetos o productos del delito, bienes con huellas del delito o relacionados con éste que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo – y las razones para hacerlo – que no se alteren, destruyan o desaparezcan–<sup>9</sup>.

De tal manera que las técnicas de investigación a que se refiere el artículo 229 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se regulan con mayor precisión en los

---

<sup>9</sup> Cfr. Sentencia dictada en el recurso de inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo 1/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de julio de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 54.

artículos 230 a 249 del mismo ordenamiento, y se refieren a las siguientes cuestiones específicas<sup>10</sup>:

- La posibilidad de aseguramiento.
- Las reglas aplicables al aseguramiento de bienes.
- La notificación del aseguramiento y abandono.
- La custodia y disposición de los bienes asegurados.
- El registro de los bienes asegurados.
- Los frutos de los bienes asegurados.
- Aseguramiento de narcóticos y productos relacionados con delitos de propiedad intelectual, derechos de autor e hidrocarburos.
- Aseguramiento de objetos de gran tamaño.
- Aseguramiento de flora y fauna.
- Requisitos para el aseguramiento de vehículos.
- Aseguramiento de vehículos.
- Aseguramiento de armas de fuego y explosivos.
- **Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras.**
- Efectos del aseguramiento en actividades lícitas.
- Cosas no asegurables.
- Causales de procedencia para la devolución de bienes asegurados.
- Entrega de bienes.
- Devolución de bienes asegurados.
- Bienes que hubieren sido convertidos a numerario o sobre los que exista imposibilidad de devolver.
- Aseguramiento por valor equivalente.

En esa tesitura, en la multirreferida codificación se especifica lo que corresponde a la Policía, al Ministerio Público y al Juez de Control, de ahí que no sólo se regulan los alcances e implicaciones del aseguramiento, los aspectos de custodia y registro, la devolución y algunos plazos, términos y requisitos aplicables, sino también la intervención que, en caso, corresponde a determinadas autoridades y, en especial,

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del 21 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, párr. 42.

al Ministerio Público; de ahí que, en esencia, no sólo se regulan propiamente trámites relacionados sino también, quién es la autoridad responsable de llevarlos a cabo<sup>11</sup>.

Aclarado ese punto, es necesario referir en concreto a la naturaleza que ese Alto Tribunal ha dado al aseguramiento de activos financieros. Sobre este rubro, se ha interpretado lo siguiente<sup>12</sup>:

1. El aseguramiento de activos financieros es una forma específica o especie de la figura jurídica del aseguramiento.
2. Su objeto consiste en garantizar la eventual aplicación de la pena del decomiso.
3. No constituye una confiscación.
4. Guarda diferencias con las medidas precautorias en materia civil.
5. No se trata de un acto privativo, por lo que no requiere de la garantía de audiencia previa.
6. Es acorde con las facultades de investigación y persecución de los delitos, conforme al artículo 21 constitucional.
7. Se diferencia sustancialmente del decomiso (por los bienes en que recae, efectos, fines perseguidos, autoridad que la impone y situación del poseedor o propietario del bien).
8. Es de naturaleza penal.
9. El aseguramiento de cuentas bancarias no vulnera el principio de seguridad jurídica porque sí se prevé un plazo para su duración en la ley.
10. Los bienes objeto del aseguramiento quedan sujetos a un estado jurídico de indisponibilidad.

---

<sup>11</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, *op. cit.* párr. 43.

<sup>12</sup> Véanse las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, así como la 46/2016.

11. Se asemeja a una medida precautoria, en atención a que tiene por finalidad:
  - a) proteger los instrumentos y objetos con que se cuenta para la comprobación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado, evitando que éste los oculte o destruya;
  - b) impedir que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, así como,
  - c) garantizar la eventual reparación del daño o el cumplimiento de la pena de decomiso que en su caso se dicte.
  
12. Implica la realización de todas aquellas diligencias necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia y se le apliquen las consecuencias o sanciones fijadas en la ley, y dentro de dichas diligencias se encuentra la conservación de la prueba.

De acuerdo con lo expuestos en líneas previas, es claro que el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regula lo atinente al aseguramiento de instrumentos financieros –como las cuentas bancarias –, de tal manera que, con ese fundamento legal, cuando los activos de esas cuentas bancarias u otro tipo de activo financiero, tengan o puedan tener relación con movimientos de dinero, relacionados con un hecho delictivo, y puedan ser susceptibles de desaparecer o ser ocultadas con el efecto de obstaculizar la investigación, podrá decretarse por el juez de control<sup>13</sup>.

Es importante agregar que el aseguramiento de activos financieros también se encuentra previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como una

---

<sup>13</sup> Respecto de la autoridad facultada para decretar la medida, véase el artículo 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece lo siguiente:

*“Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:*

*I. La exhumación de cadáveres;*

*II. Las órdenes de cateo;*

*III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;*

*IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;*

*V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y VI. Las demás que señalen las leyes aplicables.”*

También vale la pena destacar desde momento que, en un amplio número de precedentes, ese Alto Tribunal ha determinado que el aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras requiere, necesariamente, de control judicial previo, tal como se explicará en la segunda sección de este concepto de invalidez.

medida cautelar, en el artículo 155, fracción IV<sup>14</sup>, y como una providencia precautoria, en el diverso numeral 138, fracción II<sup>15</sup>, del indicado ordenamiento.

Por ende, para esta Comisión Nacional es inconcuso que el último párrafo del artículo 33 BIS de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León regula un aspecto relacionado con el proceso penal, pues la atribución que se le confiere a la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, a saber, la inmovilización de cuentas o valores del sistema financiero, se encuentra vinculada invariablemente al objeto para el que creada, este es, *investigar los hechos que presuman o presupongan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal de la entidad*. Esto quiere decir que la facultad a que alude la norma impugnada se enmarca únicamente en la fase de investigación de algún hecho delictivo de naturaleza penal, por lo cual, debe ceñirse a las reglas procesales establecidas en la multirreferida codificación nacional de la materia.

No debe perderse de vista que aunque la temática a la que se refiere la disposición impugnada, sobre una facultad que se confiere a una autoridad determinada para intervenir en el aseguramiento de bienes específicamente determinados, pareciera tener una implicación meramente orgánica, lo cierto es que, en el caso, la repercusión procesal es relevante, pues la asignación competencial de tal facultad está condicionada a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales, en cuanto a quién puede ordenar el referido aseguramiento, que por interpretación directa de ese Alto Tribunal, corresponde al juez de control.

En síntesis, ya ha quedado acreditado que el aseguramiento de bienes como técnica de investigación, género al que pertenece el aseguramiento de activos financieros, **es un aspecto ya previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales**, no

---

<sup>14</sup> “Artículo 155. Tipos de medidas cautelares A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

(...)

IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero; (...).”

<sup>15</sup> “Artículo 138. Providencias precautorias para la restitución de derechos de la víctima Para garantizar la reparación del daño, la víctima, el ofendido o el Ministerio Público, podrán solicitar al juez las siguientes providencias precautorias:

(...)

II. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero. (...).”



sólo como una técnica de investigación, sino también lo referente a quién es la autoridad que puede decretar la medida, por lo tanto, se trata de materia procedimental penal eminentemente, la cual no puede ser regulada por los congresos de las entidades federativas.

Se reitera que, al tratarse de una materia conferida expresamente al Congreso de la Unión, sus contenidos **no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

Por lo tanto, resulta **indisponible para el Congreso del estado de Nuevo León** la regulación de cuestiones relacionadas con el aseguramiento bienes de naturaleza financiera relacionados con un delito, pues como se ha expuesto, el Código Nacional de la materia ya prevé lo concerniente a esa institución.

En esa línea, ya que la disposición impugnada no sólo reglamenta aspectos que ya se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales sino que, incluso, confiere una atribución a una autoridad encargada de la procuración de justicia en la entidad que, en realidad, pertenece a la autoridad judicial, todo, bajo el entendido de que se trata de una materia de competencia exclusiva del Legislador Federal, no puede significar otra cosa que **la sola existencia del precepto cuestionado genera inseguridad jurídica** a los operadores jurídicos y a los gobernados porque, de origen, es inconstitucional.

Lo anterior, pues como ya quedó evidenciado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia procedimental penal para el Poder Legislativo Federal, no obstante que su aplicación atañe tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Se recuerda que las legislaturas locales únicamente tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, para ejecutar las disposiciones de la legislación única emitida por el Congreso de la Unión para efecto de la implementación de aquella o para regular temas orgánicos que le estén relacionados.

Es así como no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que corresponden a la legislación nacional de la

materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para la correcta aplicación de las normas penales procedimentales.

Esto se debe a que derivado de la expedición de la legislación nacional citada, las legislaturas locales han dejado de estar autorizadas para regular cuestiones que recoge la ley única de la materia, las cuales le resultan indisponibles por disposición del Poder Reformador de la Constitución, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Por todo lo anterior, es incuestionable que el Congreso neoleonés legisló sobre cuestiones procesales penales que ya se encuentran reguladas o son materia del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecerlas, lo cual constituye una transgresión del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Consideraciones similares han sido sustentadas y reiteradas al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 107/2014, 29/2015, 45/2019, 111/2019 y 7/2021, entre otras.

En consecuencia, es innegable que la disposición impugnada vulnera el parámetro de regularidad constitucional, pues el Congreso del Estado de Nuevo León emitió una disposición sin contar con facultades para hacerlo.

Aunado a lo anterior, se advierte que los posibles efectos de la norma cuestionada no solo trascienden a su aspecto formal de validez, puesto que la falta de habilitación del legislador local para expedirla no solo se traduce en una invasión competencial a la esfera de atribuciones de otra autoridad, sino que tienen un impacto en el ejercicio de derechos humanos reconocidos a favor de las personas, como se explicará en el siguiente apartado.

Por todo lo anterior, este Organismo Nacional sostiene que el último párrafo del artículo 33 BIS de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, norma una cuestión que es objeto de regulación expresa en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que resulta inválida al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad, ya que se trata de una cuestión en la que el legislador de la entidad carece de competencia, por lo que debe declararse su invalidez.

## **B. Inconstitucionalidad de la norma por transgredir el derecho al control judicial previo**

Esta Comisión Nacional considera que la disposición impugnada no solo actualiza un vicio formal, en los términos ya explicados en el apartado A del presente escrito de demanda, sino que incurre en otra contradicción directa con la Constitución Federal, en tanto que posibilita una actuación arbitraria por parte de la Fiscalía Especializada para llevar a cabo, por sí misma y sin el control judicial previo, el aseguramiento de activos financieros, como se argumenta enseguida.

Desde este momento, es necesario manifestar que **la autorización judicial** se erige en un presupuesto indispensable para legitimar las intervenciones a los derechos fundamentales, particularmente tratándose de la materia penal.

Al respecto, ese Alto Tribunal ha definido el estándar constitucional del control judicial previo en materia penal desde la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, reiterado sus consideraciones en otros asuntos de la mayor relevancia –como es la acción de inconstitucionalidad 46/2016– por lo que a continuación, se estacan las principales consideraciones fijadas en dicho asunto, que dan contenido y alcance a ese derecho y garantía de rango constitucional.

En principio, se destacó por ese Alto Tribunal que, desde sus orígenes, nuestro sistema constitucional mexicano adoptó un modelo conforme al cual la intervención de la autoridad judicial durante la investigación de los delitos no era la regla, sino que esa participación se exigía en casos muy específicos, únicamente cuando el propio Constituyente la estimaba necesaria, en atención a los derechos y posibles afectaciones que se encontraban en juego.

Así, de una revisión histórica de las legislaciones de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió, por un lado, que el ordenamiento jurídico se ocupó de establecer de forma casuística los supuestos en que se requería orden de juez para ciertas actuaciones (incluso a nivel constitucional) y, por otro, determinó de manera general que todos los actos de molestia no requerían la intervención judicial, sino que bastaba con que cumplieran con el principio de legalidad, lo que le llevó a concluir que el control judicial previo no era la regla, sino la excepción.

No obstante, esta situación tuvo un cambio trascendental con la reforma constitucional de 2008 que introdujo el sistema penal acusatorio en nuestro país.

Entre los cambios que conviene destacar, fue la inclusión en el artículo 16 de la Ley Suprema de la institución de los jueces de control:

*“Artículo 16. (...)*

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

*(...).”*

Asimismo, conviene destacar que el artículo 21 constitucional, en relación con el citado numeral 16, establece que la investigación de los delitos corresponde al ministerio público; sin embargo, **dicha medida está limitada al principio de control judicial en casos específicos**, es decir, la autoridad judicial determinará de manera excepcional los límites y eventos en que podrá actuar. Sobre esa línea argumentativa, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha interpretado lo siguiente<sup>16</sup>:

*“... el legislador ha establecido que **debe existir un control judicial en forma acelerada y ágil**, sin que ello permita que se deje de fundar y motivar la intervención de la autoridad para la obtención de información. En otras palabras, si el ministerio público, en el ejercicio de su función investigadora, se enfrenta a medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, necesariamente debe obtener la autorización del juez respectivo.*

*...el carácter previo del control judicial, como regla, deriva del reforzamiento que en la etapa de investigación penal se imprimió al principio de reserva judicial de las intervenciones que afectan derechos fundamentales (...), en la medida que el lugar preferente que ocupan en el Estado se expresa a través de los controles que deben mediar para su afectación, tal y como se prevé en el artículo 1º de la Constitución.*

*De ahí que, el papel de garante de los derechos fundamentales que cumple la autoridad judicial en la etapa de investigación responde al principio de necesidad efectiva de protección judicial, debido a que muchas de las medidas procesales que se adoptan en el curso de la investigación penal entran en tensión con el principio de inviolabilidad de determinados derechos fundamentales (...).*

*Así, las funciones de investigación de los delitos que cumple el ministerio público para la búsqueda de información que no es de libre acceso y que pueda implicar vulneración a derechos fundamentales, **impone que se emita autorización previa de autoridad judicial**, por lo que la medida de investigación que implique afectación a los mismos debe estar precedida de un control judicial. “*

---

<sup>16</sup> Sentencia dictada en el amparo en revisión 58/2021, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de enero de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párrafos 96 a 100.

Como lo interpretó ese Alto Tribunal, con la reforma constitucional referida se reveló la importancia de los jueces de control en el nuevo sistema penal, al ser estos garantes de los derechos humanos durante las etapas de investigación criminal, del debido proceso y de los derechos de las partes que intervienen en él o se puedan ver afectadas por las diligencias y actuaciones de la autoridad investigadora.

Ahora, en cuanto al alcance constitucional del control judicial o cuáles son los supuestos en los que se debe acudir al control judicial previo, especialmente tratándose de las técnicas de investigación, el Máximo Tribunal del país definió que fue voluntad del Poder Constituyente que la intervención de los jueces no se quede en el nivel de los supuestos específicamente previstos en la Constitución (orden de aprehensión y cateo, intervención de comunicaciones y el arraigo), pues ello implicaría mantener la fórmula anterior, según la cual, el control judicial previo era de carácter excepcional, lo que claramente implicaría desconocer *la magnitud del cambio normativo y sistémico* que la reforma constitucional de 2008 trajo consigo, puesto que *no habría razón lógica alguna para introducir a nivel constitucional la figura y funciones de los jueces de control como pieza clave en el andamiaje institucional y procesal y a su vez interpretar que su participación será la excepción y no la regla.*

En esa lógica, ese Alto Tribunal interpretó que la Constitución Federal debe entenderse en el sentido de que **la intervención de los jueces de control en la autorización de las técnicas de investigación es la regla y que sólo por excepción ésta no se requerirá**, interpretación que es congruente con los objetivos y diseño de la reforma que transformó el modelo procesal penal al sistema acusatorio y oral, así como con la protección en materia de derechos humanos que también se mandata a nivel constitucional.

Entonces, si el control judicial se ideó como un mecanismo de protección de derechos fundamentales, la autorización judicial será obligatoria, al menos cuando la técnica o acto de investigación que pretenda practicar la autoridad signifique una necesaria afectación a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, siendo irrelevante que el acto en cuestión no sea privativo.

Lo anterior es acorde a los derechos de presunción de inocencia y al debido proceso; pues el primero, garantiza que no se le trate como culpable a una persona por la mera sospecha de estar involucrada en un delito y a que no se limiten sus derechos sin la aprobación de un juez imparcial; mientras que el segundo forma parte del

conglomerado de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del estado.

Por todas esas implicaciones, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la **autorización o control judicial previo se erige por sí mismo en un derecho humano de rango constitucional**, cuyas excepciones serán definidas en las leyes penales adjetivas correspondientes.

Explicado el alcance del derecho al control judicial previo en materia penal conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada, es menester proseguir con las reglas que sobre este tema se definen en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al respecto, el artículo 252 de la citada Codificación establece que todos los actos de investigación que impliquen afectación de derechos establecidos en la Constitución, requieren autorización previa del juez de control, señalando de manera ejemplificativa<sup>17</sup>, más no limitativa, ciertos actos que sí requieren control judicial previo, abriendo la posibilidad incluso a que otras leyes aplicables los prevean. Por su parte, el artículo 251, determina los casos de excepción a la regla general referida, pues señala expresamente los actos de investigación que no requieren autorización del juez de control<sup>18</sup>.

A la luz de este parámetro general, se analizará la atribución conferida a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Nuevo León para inmovilizar cuentas o valores del sistema financiero.

Como se adelantaba desde el inicio del presente concepto de invalidez, la cuestión a dilucidar radica en sostener si la norma impugnada que confiere la atribución a la

---

<sup>17</sup> La exhumación de cadáveres; las órdenes de cateo; la intervención de comunicaciones privadas y correspondencia; la toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma; el reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y las demás que señalen las leyes.

<sup>18</sup> La inspección del lugar del hecho o del hallazgo; la inspección de lugar distinto al de los hechos o del hallazgo; la inspección de personas; la revisión corporal; la inspección de vehículos; el levantamiento e identificación de cadáver; la aportación de comunicaciones entre particulares; el reconocimiento de personas; la entrega vigilada y las operaciones encubiertas, en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el Procurador; la entrevista de testigos; recompensas, en términos de los acuerdos que para tal efecto emite el Procurador, y las demás en las que se prevea ese tipo de control.

Fiscalía local de inmovilizar *motu proprio* cuentas o valores del sistema financiero, sin sujetarlo a un control judicial previo, resulta acorde o no con la Constitución General de la República.

Este es un tema zanjado por ese Alto Tribunal tras discutir la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en la cual se analizó de manera similar al caso que nos ocupa, una disposición del propio Código Nacional de Procedimientos Penales que confería, en términos generales, **la atribución al Ministerio Público o a solicitud de la Policía** de *ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes.*

En este precedente, como ya incluso se señaló con insistencia en líneas anteriores, interpretó el alcance del control judicial previo, y a la luz de este, determinó que **el aseguramiento de bienes relacionado con operaciones financieras requiere, invariablemente, de autorización judicial previa.**

Dadas las características o particularidades del control judicial previo desarrolladas por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ya fueron referidas anteriormente en el presente escrito de demanda<sup>19</sup>, analizada la figura a la luz del actual sistema penal, es que se ha concluido que el aseguramiento de activos financieros sí se coloca en uno de los supuestos que la Constitución prevé como susceptible de control judicial previo, al ser una técnica de investigación.

Asimismo, se trata de una **medida afecta derechos humanos**, ya que el aseguramiento de activos financieros sí vulnera de manera **directa** el derecho fundamental a la propiedad y, de manera indirecta según las circunstancias de cada caso, puede incidir en derechos como a la alimentación o a la salud o en la libertad de comercio o de trabajo.

*Defendemos al Pueblo*

Ello se debe a que, si el efecto del aseguramiento es la indisponibilidad jurídica del bien, entonces, durante el tiempo en que esté vigente la medida, la persona queda privada de la posibilidad de disponer de los recursos depositados en sus cuentas bancarias como mejor le convenga para el pleno desarrollo de sus objetivos o fines, la protección de sus derechos y patrimonio, el cumplimiento de sus obligaciones frente a terceros o la consecución de oportunidades económicas o de otra índole.

---

<sup>19</sup> Páginas 14 y 15.

Máxime que las instituciones bancarias, en la actualidad, han cobrado una gran importancia, pues más que un lugar seguro para guardar dinero se trata de un instrumento indispensable de administración financiera, toda vez que un gran número de movimientos financieros y de dinero solo se realizan por esa vía.

Además, el Pleno del Alto Tribunal advirtió que si todo el sistema jurídico, monetario y financiero está diseñado para que ciudadanos y empresas usen (a veces de manera obligatoria) las instituciones de crédito, es claro que por el significado mismo de la función que realizan para sus clientes, limitar o restringir el acceso a los recursos propios depositados en los bancos implica una seria afectación de derechos.

Ese mismo efecto se presenta con el aseguramiento de títulos de crédito o de otros bienes o derechos de naturaleza financiera, dado su carácter negociable e intercambiable y los grados de liquidez que pueden llegar a tener, por ende, sería sumamente perjudicial que incluso por un solo día, el titular de dichos bienes o derechos no pueda ejercer sobre los mismos actos de dominio.

Por tales implicaciones, el Pleno concluyó que el aseguramiento de activos financieros requiere autorización previa de un juez de control, y por el nivel de afectación a derechos que supone, dicho control no puede justificarse por casos de oportunidad o rapidez en su ejecución, pues:

- 1) No se trata de bienes que se encuentren o localicen en la escena del crimen o lugar de los hechos, ya que se hallan en la institución de crédito, lo que significa que no son bienes respecto de los cuales pueda existir peligro en su destrucción o respecto del cual deba haber un resguardo inmediato por cuestión probatoria y de cadena de custodia.
- 2) Si bien el dinero depositado sí puede constituir el instrumento, objeto o producto del delito y ser materia de decomiso con una eventual sentencia condenatoria, lo cierto es que para lograr su aseguramiento en la institución bancaria se requiere realizar previamente una concatenación de actos y técnicas de investigación que permitan identificar, al menos, la institución bancaria, el número de cuenta de que se trata, su titular y el monto a asegurar. En ese orden de ideas, la Policía y el Ministerio Público normalmente no conocen de manera inmediata (desde el momento mismo del inicio de la investigación) y con certeza la cuenta que buscan asegurar dentro de una investigación, de manera que si debe transcurrir cierto tiempo (por más breve



que sea) y realizarse diligencias para recabar los datos mínimos que logren el aseguramiento, no existe justificación alguna para que dicho aseguramiento no sea autorizado por un juez, sobre todo al contar con los medios ágiles que la ley prevé para tal efecto y los plazos sumarios de respuesta a los que está sujeto el juzgador.

- 3) Las pretensiones de la autoridad para asegurar los recursos de una cuenta bancaria para evitar que se continúe la consumación de un delito o que el dinero se pierda o desaparezca, no son suficientes para que lo haga por sí y ante sí, sin la aprobación de un juez imparcial e independiente. El principio de presunción de inocencia cobra clara aplicación en estos momentos y situaciones y es el juez el que debe valorar, a través de los elementos aportados por el Ministerio Público, si existe una justificación y motivos suficientes para restringir dicho principio y a su vez limitar el derecho a la disposición del dinero.
- 4) El dinero depositado en una cuenta bancaria es un bien lícito por principio. No se trata de otro tipo de bienes que están prohibidos en el comercio. Por lo tanto, opera la presunción de inocencia, siendo así que debe ser el juez el que restrinja el uso y disponibilidad de un bien lícito.

Sentadas esas bases, es factible afirmar que la velocidad e inmediatez con que se ejecutan las operaciones financieras no puede servir de pretexto para afectar derechos fundamentales sin autorización judicial, máxime que no se vislumbra que su obtención implique una demora adicional significativa y poco razonable que obstaculice la investigación de los delitos y que existen mecanismos jurídicos y técnicos para acelerar, en la medida de lo posible, la decisión judicial sobre estos casos.

Además, se justifica con mayor intensidad la medida la intervención del juez de control en estos casos puesto que:

- en ese momento apenas se están reuniendo los indicios necesarios para el esclarecimiento de los hechos;
- no se requiere que exista una posibilidad de que el imputado sea el responsable del delito en cuestión;

- incluso puede consistir en el aseguramiento de activos financieros respecto de cuentas de terceros.

No es óbice a lo anterior el que la parte final del párrafo impugnado establezca que la atribución conferida a la mencionada Fiscalía Especializada se sujetará “a las reglas previstas en la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales”, toda vez que la sola existencia de la norma local imposibilita que se observe ésta última al mismo tiempo en relación con la Ley Suprema y la codificación nacional aludida, ya que el precepto de la entidad se opone frontalmente a ambos ordenamientos señalados.

Lo anterior se debe a que como ya ha quedado explicado son suficiente precisión, a partir de interpretación de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las reglas contenidas en los artículos 16 constitucional; así como 252 de la indicada codificación nacional, **se requiere la intervención del juez de control para asegurar activos o instrumentos financieros necesariamente.**

Ahora bien, por la amplitud con la cual fue redactada la disposición impugnada, su alcance puede ir más allá de inmovilizar cuentas o valores del sistema financiero como técnica de investigación, puesto que la norma prescribe que la Fiscalía Especializada será *la única autoridad estatal facultada para inmovilizar cuentas o valores y financieros*. Dicha regla podría implicar el desconocimiento de las facultades conferidas al juez de control, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales en diversas disposiciones.

Ello se debe a que tal como se refirió en párrafos previos, el aseguramiento de activos financieros también se encuentra regulado en el citado Código Nacional como **medida cautelar** (artículo 155, fracción IV) y como **providencia precautoria** (artículo 138, fracción II), supuestos en los cuales el ordenamiento en comento deja en claro que **ambos requieren de la autorización de un juez para ejecutarse.**

En ese tenor, la norma combatida contenida en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, interpretada ampliamente, podría dar pauta a que incluso en esos casos también se faculte a la Fiscalía Especializada a llevarlos a cabo.

En ese orden de ideas, la remisión que hace la norma local a la Constitución y al Código Nacional de Procedimientos Penales también genera incertidumbre jurídica,

ya que parece admitir la aplicación del control judicial previo tratándose de la inmovilización de cuentas y demás activos financieros al hacer un reenvío a otros ordenamientos; no obstante, ello contradice directamente lo que prescribe la primera parte de la disposición impugnada, según la cual, la atribución corresponde a la Fiscalía Especializada multirreferida únicamente.

Es así que ambas reglas contenidas en el último párrafo del artículo 33 BIS de la Ley impugnada, a saber, a) que la Fiscalía Especializada será la única estatal facultada para inmovilizar cuentas o valores del sistema financiero; b) que lo anterior se hará bajo las reglas previstas en la Constitución Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, se excluyen entre sí, dado que no pueden ser aplicadas de forma simultánea, pues como ha quedado evidenciado, la primera parte de la disposición otorga una facultad a una autoridad de procuración de justicia local que, en correcta aplicación de los ordenamientos señalados en el inciso b) del mismo precepto cuestionado, en realidad corresponde autorizar a una autoridad judicial.

Esto solo puede significar que la mera existencia de la norma impugnada causa una falta de coherencia normativa entre una ley local y una nacional, puesto que la primera soslaya o inobserva la regulación prevista en la segunda, lo que solo puede redundar en falta de certeza a los destinatarios de las normas sobre cuál regulación aplicar, cuando durante la investigación de un delito sea necesario asegurar activos financieros.

Lo anterior resulta de suma gravedad tratándose de una medida que afecta de forma significativa la propiedad de una persona, al impedir que pueda disponer, por un tiempo, de sus recursos depositados en instrumentos financieros, lo que inclusive podría mermar el ejercicio de otros derechos, como a la salud y a la alimentación. Esta posibilidad contradice la razón de ser de la reforma constitucional de 2008, la cual buscó la transición a un sistema penal acusatorio, sobre la base del respeto a los derechos humanos, creando para tal fin la institución de los jueces de control, como autoridades garantes durante la etapa de investigación penal.

Se reitera que la función del juez de control sobre el proceso penal no se limita a dirigir el curso de la investigación, sino en supervisar la actuación del ministerio público para garantizar los derechos de las partes, y en esa medida, el juez de control desarrolla sus atribuciones constitucionales en forma paralela al proceso criminal,

que se desenvuelve conforme al impulso de quienes intervienen en el procedimiento<sup>20</sup>.

Es por ello que es admisible concluir –con base en la jurisprudencia emitida por ese Alto Tribunal– que en el sistema de justicia penal acusatorio, el control judicial se instauró como un auténtico mecanismo de protección de derechos fundamentales; por tanto, la intervención de los jueces de control en la autorización de las medidas y técnicas de investigación **es la regla**, y sólo por excepción, no se requiere de la intervención judicial, interpretación que es completamente contradicha por la prescripción normativa contenida en el último párrafo del artículo 33 BIS de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, por lo que se solicita que se declare su invalidez por ser claramente incompatible con el parámetro de regularidad constitucional.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## M É X I C O

### ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de

---

<sup>20</sup> Véase la sentencia dictada en el amparo en revisión 58/2021, *op. cit.*, párr. 62.

aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la norma impugnada.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



**CVA**