

AMPARO EN REVISIÓN 971/2019

QUEJOSO: *****

**RECURRENTE: PRESIDENTE
CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS (AUTORIDAD
RESPONSABLE) Y *****
(QUEJOSO)**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS
SECRETARIO AUXILIAR: RICARDO MARTÍNEZ HERRERA**

Vo. Bo.

MINISTRA

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ** de ** de dos mil veinte, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión **971/2019**, promovido en contra del fallo dictado por el **Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México** en el juicio de amparo indirecto ***/******.

El problema jurídico planteado a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la constitucionalidad del **artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito**, que prevé la facultad de las fiscalías generales de justicia de los estados y de la Ciudad de México para **solicitar información bancaria a las instituciones financieras** para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad de la persona imputada.

I. ANTECEDENTES

1. El primero de marzo de dos mil diecisiete, *********, representante legal de *********, **sociedad civil**, formuló una **denuncia de hechos** ante la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México por la probable comisión del **delito de**

fraude¹, en el que participaron ***** y *****, en representación de la empresa *****, **sociedad anónima de capital variable**; todo ello derivado de un contrato de prestación de servicios legales en el que, según la denuncia, la parte acusada obtuvo un beneficio indebido.

2. Una vez que se ratificó el escrito de denuncia, el agente del ministerio público adscrito a la Unidad de Investigación B-4, de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Financieros de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México abrió una carpeta de investigación por hechos posiblemente constitutivos del delito de **fraude**, en perjuicio de *****, **sociedad civil**².
3. El nueve de marzo de dos mil diecisiete, la autoridad ministerial dictó un acuerdo en el que **ordenó el aseguramiento de una cuenta bancaria** a nombre de *****, **S.A. de C.V.**, con la finalidad de que no realizaran movimientos que pudieran afectar la investigación de los hechos. Asimismo, determinó que la ejecución de esa orden se llevaría a cabo **por conducto** de la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**³.
4. Con motivo de la orden de aseguramiento, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores envió un informe financiero al ministerio público, del que se desprende que la cuenta bancaria inmovilizada tenía un **saldo menor** al señalado como defraudado por la parte denunciante⁴.
5. En virtud de lo anterior y con el objeto de evitar daños de difícil o imposible reparación a la empresa denunciante, la autoridad investigadora dictó un **acuerdo el veintinueve de marzo de dos mil diecisiete** en el que ordenó enviar nuevo oficio a la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores** para que remitiera

¹Delito previsto en el artículo 230 del Código Penal para el Distrito Federal que establece:
Artículo 230. Al que por medio del engaño o aprovechando el error en que otro se halle, se haga ilícitamente de alguna cosa u obtenga un lucro indebido en beneficio propio o de un tercero, se le impondrán:
[...]

² La carpeta de investigación se registró con el número *****.

³ El oficio de solicitud se identifica con el folio SIARA: *****, de nueve de marzo de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: *****.

⁴ La cuenta radicada en *****, a nombre de *****, **S.A. de C.V.**, tenía saldo, al momento del bloqueo, de *****, mientras que el monto de lo denunciado ascendía a la cantidad de *****.

información de los estados financieros y movimientos de la cuenta asegurada a ***** , S.A. de C.V., a partir del mes de octubre de dos mil dieciséis; asimismo, para que **instruyera a todas las entidades que integran el sistema financiero** a fin de que informaran **los números de cuentas bancarias y el saldo de cada una de ellas** que estuvieran a nombre de ***** , S.A. de C.V., ***** y de ***** .

6. En cumplimiento al acuerdo anterior el Fiscal para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México **emitió tres oficios dirigidos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, en los que **solicitó la información financiera** de las personas mencionadas a fin de que se integrara a la investigación⁵.
7. **Audiencia inicial.** El veintiuno de enero de dos mil diecinueve se llevó a cabo la audiencia inicial de formulación de imputación ante un juez de control del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, la cual se dejó sin materia en virtud de que el juez requirió a la autoridad acusadora que hiciera entrega de la totalidad de los registros que integran la carpeta ***** , con la finalidad de que el imputado ***** conociera las actuaciones ministeriales y estuviera en condiciones de preparar su defensa.

II. JUICIO DE AMPARO

8. Una vez que se hizo entrega de las constancias de la carpeta de investigación, por escrito presentado el once de febrero de dos mil diecinueve, ***** promovió un juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

- a) De la **Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**: la **aprobación y expedición** del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, de veintiséis de noviembre de

⁵ La identificación de los referidos oficios es la siguiente: (ii) FOLIO SIARA: ***** , de treinta de marzo de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: *****; (iii) FOLIO SIARA: ***** , de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: ***** , y (iv) FOLIO SIARA: ***** , de fecha dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: ***** .

dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, **específicamente el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.**

- b) Del Presidente de la República: la promulgación y orden de publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras,** de veintiséis de noviembre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, **en particular, el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.**
- c) Del Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación B-4, de la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Financieros, de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México: el acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete,** dictado en la carpeta de investigación *********, en el cual se ordenó girar oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que por su conducto se requiriera a las entidades financieras información de las cuentas bancarias a nombre del señor ********* y de terceras personas.
- d) Del Fiscal de la Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México: la emisión de cuatro oficios dirigidos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en cumplimiento de los acuerdos de nueve y veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, dictados en la carpeta de investigación *******, cuyos números de identificación son los siguientes:
- i.* Oficio con folio SIARA: *********, de nueve de marzo de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: *********.
 - ii.* Oficio con folio SIARA: *********, de treinta de marzo de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: *********.

iii. Oficio con folio SIARA: *********, de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, con número de requerimiento: *********.

iv. Oficio con folio SIARA: *********, de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, número de requerimiento: *********.

e) Al **Presidente, Vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos** y al **Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D” de la Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos**, todas de la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**: el **cumplimiento** que se diera a los actos anteriores, consistente en el requerimiento a las entidades que integran el sistema financiero, para que proporcionaran información relacionada con las cuentas bancarias de las personas involucradas.

9. ********* consideró violados en su perjuicio los derechos reconocidos en los artículos 1º, 14, 16, 17, 20, 21 y 102 de la Constitución federal y en sus conceptos de violación argumentó, en esencia, lo siguiente:

- Planteó la inconstitucionalidad del **artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito** porque vulnera el derecho a la vida privada, a la intimidad y a la seguridad jurídica, pues **toda información relativa a operaciones y servicios bancarios es confidencial**.
- Afirmó que los requerimientos realizados a las instituciones financieras para que remitan información bancaria violan el derecho al debido proceso, pues implican introducir a la investigación de elementos de prueba de origen ilícito.
- Que para que el ministerio público pueda solicitar información bancaria de un particular **es necesario contar con autorización o control judicial**.
- Que sobre ese tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.), en la que se determinó que el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito viola el derecho a la vida

privada, porque otorga facultades al ministerio público para recabar información bancaria sin autorización judicial⁶.

- 10. Desechamiento de la demanda.** Por acuerdo de doce de febrero de dos mil diecinueve, el Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México registró el expediente con el número *****/**** y determinó **desechar de plano la demanda** al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo (falta de interés jurídico)⁷.
- 11.** El Juez consideró que la emisión del **acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete**, dictado en la carpeta de investigación *********, y **los oficios** reclamados no causaban perjuicio al promovente porque **se emitieron en ejercicio de la facultad de investigación del ministerio público** y **no se acreditó la afectación a un derecho subjetivo**. Tal causal de improcedencia se **hizo extensiva al reclamo**

⁶ “**SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 2014, VIOLA EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el secreto bancario o financiero es parte del derecho a la vida privada del cliente y, por tanto, está protegido por el principio de seguridad jurídica. En ese sentido, el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, que prevé como excepción a la protección del derecho a la privacidad de los clientes o usuarios de las instituciones de crédito, la obligación de dar noticia o información, cuando las autoridades que la soliciten sean los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, **viola el derecho a la vida privada, toda vez que la permisión que otorga dicho precepto a la autoridad ministerial no forma parte de la facultad de investigación de delitos contenida en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni de la extensión de facultades de irrupción en la vida privada expresamente protegidas por el artículo 16 de la propia Constitución;** además, porque el acceso a dicha información implica que tenga la potencialidad de afectación del derecho a la autodeterminación de la persona, quien como titular de los datos personales es la única legitimada para autorizar su circulación; de ahí que la solicitud de información bancaria realizada por la autoridad ministerial **debe estar precedida de autorización judicial.** Lo anterior es así, en virtud de que 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, toda vez que el lugar preferente que ocupan en el Estado se expresa a través de los controles que deben mediar para su afectación, como lo prevé en el artículo 1o. de la Constitución Federal”.

Décima Época, Registro: 2017190. Amparo directo en revisión 502/2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

⁷ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.

de inconstitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.

12. **Recurso de queja.** Inconforme con esa decisión, el doce de febrero de dos mil diecinueve el señor ***** interpuso recurso de queja, de la cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito bajo el número **/****.
13. En sesión correspondiente al cuatro de abril de dos mil diecinueve, el órgano colegiado dictó sentencia la que declaró **fundada la queja** en virtud de que la causa de improcedencia invocada por el juzgador **no era notoria ni manifiesta**; además, **la facultad ejercida por el ministerio público sí podría causarle afectación al señor *******, ya que se trataba de una solicitud para obtener su **información financiera**. En consecuencia, revocó el acuerdo de desechamiento y ordenó dar trámite a la demanda.
14. **Trámite del juicio de amparo.** Por acuerdo de doce de abril de dos mil diecinueve, el Juez de distrito acordó la admisión de la demanda, solicitó el informe justificado a las autoridades responsables y señaló fecha para que se llevará a cabo la audiencia constitucional.
15. Seguida la secuela procesal, el Juez celebró audiencia constitucional y dictó sentencia, terminada de engrosar veintiuno de junio de dos mil diecinueve, en la que por una parte **sobreseyó** en el juicio respecto de **tres oficios que no causaban perjuicio al promovente**⁸; por otro lado, **concedió el amparo contra el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito** por considerar que **viola el derecho a la vida privada**.
16. El juzgador federal determinó que **el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional** porque vulnera el derecho a la

⁸ El juez advirtió que respecto de los oficios SIARA ***** de nueve de marzo de dos mil diecisiete, SIARA ***** de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, y SIARA ***** de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, se actualizó la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, referente a la **falta de interés jurídico**, pues la información financiera que ahí se solicitaba **no correspondía a *******, sino a **terceras personas, por lo que no afectaban sus derechos**.

privacidad, en la medida de que permite a la Fiscalía General de la Ciudad de México **solicitar información bancaria de particulares sin autorización judicial.**

17. Dicha resolución se apoyó en lo que resolvió esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 502/2017⁹, en cual se declaró inconstitucional el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, cuyo texto subsiste en el artículo 142, fracción II, del mismo ordenamiento.
18. A partir de ese asunto el juez considero que (en relación con el derecho a la privacidad para fines de investigación penal) la Constitución admite la práctica de diligencias para recabar información privada de las personas investigadas, pero **es necesaria la autorización judicial.**
19. Lo anterior de conformidad con la tesis aislada 1a. LXXI/2018, de rubro *“SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 2014, VIOLA EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA”*, la cual fue considerada aplicable por analogía para declarar inconstitucional el artículo 142, párrafo tercero, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.
20. El juez agregó **que en sesión de veinte de junio de dos mil diecinueve el Pleno** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió sobre la inconstitucional el **artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito**, que establece que las instituciones financieras están obligadas a dar información sin que exista una orden judicial cuando sea solicitada por el **Fiscal General de la República** y que sea necesaria para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad de la persona imputada¹⁰. En esa ocasión la mayoría del Tribunal Pleno se pronunció por la

⁹ Amparo directo en revisión 502/2017, resuelto por unanimidad de cuatro votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

¹⁰ **Artículo 142.-** La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial...
[...]

inconstitucional del precepto impugnado por permitir irrupción en la vida privada sin autorización judicial.

21. A consideración del juez de distrito esa discusión robustecía su conclusión de que el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional.
22. La declaratoria de inconstitucionalidad **se hizo extensiva a los actos de aplicación de la norma**, consistentes en **el acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete**, dictado en la carpeta de investigación *********, y **el oficio ******* de treinta de marzo de dos mil diecisiete, a través de los cuales se solicitó información bancaria del señor *********. En consecuencia, se ordenó a las autoridades de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México que los dejaran insubsistentes¹¹.
23. Asimismo, **la concesión del amparo se extendió a los actos de ejecución reclamados al Presidente, Vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y al Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D”, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, al no haber sido reclamados por vicios propios, sino en vía de consecuencia.
24. En el apartado de efectos el juzgador precisó que en caso de que la fiscalía local considerara necesaria la información del sistema financiero, **debía de someter su actuación a control judicial en términos de lo destacado en la ejecutoria de amparo.**

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado;

¹¹ En cuanto al acto de aplicación, el juzgador destacó que en el acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, la autoridad investigadora no citó expresamente el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, sin embargo, al requerir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que instruyera a todas las entidades financieras, a fin de que informaran los números de cuenta a nombre del quejoso, era indiscutible que **hizo uso de las facultades previstas en la fracción II del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito** [aplicación implícita].

25. Recurso de revisión. Inconformes con el fallo mencionado anteriormente, el señor ***** y el **Presidente de la República** interpusieron recurso de revisión.

26. En términos generales el señor ***** argumenta:

- Que fue incorrecto el sobreseimiento decretado respecto de los tres oficios que el juez consideró no afectaban sus derechos, pues aun y cuando esos actos no se refieren directamente a su persona la información se obtuvo de manera ilegal.
- Que la decisión del juez permitirá a la autoridad ministerial subsanar las violaciones cometidas en la investigación; y
- Que no se precisaron de manera clara los efectos del amparo.

27. Por su parte, el **Presidente de la República** plantea:

- Que no se analizaron todas las causas de improcedencia hechas valer, en particular la relativa a que la demanda se presentó de manera extemporánea (actos consentidos).
- En cuanto al fondo se inconforma con las consideraciones referentes a la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Afirma que fue ilegal que el juez se basara en el amparo directo en revisión 502/2017, del que surgió la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.), en virtud de que ese criterio no es aplicable al caso y no constituye jurisprudencia obligatoria.
- Sostiene que **el artículo impugnado es constitucional ya que satisface criterios de razonabilidad.**

28. El **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** conoció del recurso bajo el número de toca ***/*/***, y en sesión correspondiente al diecisiete de octubre de dos mil diecinueve dictó sentencia en la que:

a) En primer término analizó los **agravios relacionados con las causas de improcedencia**.

i) Dejó firmes las consideraciones que no fueron combatidas.

ii) Declaró **inoperantes** los agravios relacionados a que no se analizaron todas las causas de improcedencia respecto de tres oficios. El tribunal determinó que el hecho de que no se analizaran todos los motivos de improcedencia se debió a que el juicio se sobreseyó por falta de interés jurídico respecto de esos actos, por lo que **era innecesario el estudio de todas las causas que darían el mismo resultado**.

iii) Declaró **fundados pero insuficientes** los agravios en los que se planteó la causal de improcedencia del artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo (**actos consentidos**). Era cierto que el Juez fue omiso en pronunciarse sobre esa causal, sin embargo, el motivo de improcedencia era infundado, ya que el quejoso manifestó que tuvo conocimiento de los actos hasta el día en que impuso del contenido de la carpeta de investigación, por lo que no había actos consentidos.

iv) En cuanto a los agravios expuestos por el quejoso en relación con el sobreseimiento por falta de interés jurídico respecto de **tres oficios**¹², el tribunal los calificó como **aspectos de legalidad** que **no influían en la cuestión de constitucionalidad**. Por tanto, aun y cuando se revocara la sentencia en ese aspecto solo tendría como consecuencia revocar el sobreseimiento y hacer extensivos los efectos del amparo a los referidos oficios, por lo que no analizó dichos agravios.

b) En relación con el **tema de fondo**:

¹² Identificados como: SIARA *****, de nueve de marzo de dos mil diecisiete, SIARA *****, de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, y SIARA *****, de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete.

i) El tribunal colegiado **se declaró incompetente** para resolver sobre la constitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito.

ii) Ordenó enviar los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

29. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de veinticinco de noviembre dos mil diecinueve, el Presidente de esta Suprema Corte determinó que el alto tribunal asumía su competencia para conocer de los recursos de revisión, ordenó su registro con el número 971/2019 y turnó el asunto a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

30. Por auto de diecisiete de febrero de dos mil veinte, el Presidente de esta Primera Sala tuvo por recibido el expediente, señaló que la Sala se avocaba al conocimiento del asunto y dado que el Ministro Aguilar Morales fue readscrito a la Segunda Sala de este tribunal, ordenó el retorno del asunto a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

III. COMPETENCIA

31. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de que el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un juez de distrito en materia de amparo penal, en un juicio de amparo indirecto en el que se **declaró la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito**, cuyo análisis de constitucionalidad subsiste, lo que ocasiona que esta Suprema Corte de la Nación reasuma su competencia originaria para conocer del asunto, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno¹³.

IV. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

32. Debido a que el tribunal colegiado ya tuvo por admitido el recurso de revisión, resulta innecesario pronunciarse sobre la oportunidad y legitimación de los

¹³ En términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 47, en relación con los diversos 14 a 17 y 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, el Punto Tercero, en relación con el Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013

recurrentes, pues el tema ya fue analizado. De manera que es viable proceder al estudio del resto de las cuestiones en la presente revisión.

V. PROCEDENCIA DEL RECURSO

33. El presente asunto satisface los requisitos de procedencia a los que hacen alusión los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución federal y 83 de la Ley de Amparo, así como a lo establecido en el punto Primero del Acuerdo 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud que el recurso se promovió en contra de una sentencia dictada en audiencia constitucional en la que el juez de distrito declaró la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito. Por su parte, el tribunal colegiado de circuito estudió las causales de improcedencia aducidas por las autoridades y reservó jurisdicción a este alto tribunal para que se pronunciara en la materia de su competencia.

VI. ESTUDIO DE FONDO

34. Esta Primera Sala se ocupará de la cuestión de constitucionalidad materia de su competencia, esto es, del análisis de **constitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito**, y no de los pronunciamientos efectuados por el órgano colegiado respecto de las causales de sobreseimiento alegadas por la autoridad recurrente, dado que tienen el carácter definitivas y, por ende, son inatacables por cualquiera de las partes en el juicio de amparo¹⁴.
35. Se reitera que ********* reclamó la **inconstitucionalidad de artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito** por considerar que **transgrede el derecho a la privacidad y a la seguridad jurídica**, ya que establece una **excepción al secreto bancario que no satisface estándares constitucionales**. El argumento central consiste en que la norma reclamada permite a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México **acceder a la información financiera de particulares que se encuentra en manos de instituciones**

¹⁴ “**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN LA SEGUNDA INSTANCIA, CONFORME AL ACUERDO PLENARIO 5/2001, CONSTITUYE UNA DECISIÓN DEFINITIVA**”.

Tesis 1ª/J. 26/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 338, registro 169798. Amparo en revisión 1663/2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

bancarias, sin control judicial, lo que considera violatorio del artículo 16 constitucional.

36. Para dar respuesta a los conceptos de violación el juez de distrito hizo suyas las consideraciones emitidas por la esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 502/2017, que dieron origen a la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.), de rubro: SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 2014, VIOLA EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA¹⁵.
37. Con esas consideraciones, el juez declaró la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito y concedió el amparo para el efecto de que las autoridades de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México dejaran insubsistentes los actos emitidos en la capeta de investigación *****, a través de los cuales se materializó la norma impugnada, pues ordenaron recabar información financiera del señor ***** sin la autorización judicial respectiva.
38. En el escrito de revisión, la autoridad recurrente formula argumentos a través de los cuales combate la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo reclamado, los cuales se resumen de la siguiente manera:
- i)* Fue ilegal que el juez federal se basara en lo resuelto por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 502/2017, en el cual se declaró inconstitucional el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, y del que surgió la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.).
 - ii)* Afirma que la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.) se trata de un criterio aislado que declaró inconstitucional el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, que no es aplicable al artículo 142, fracción II, del mismo ordenamiento, ya que los hechos que dieron origen al precedente

¹⁵ Amparo directo en revisión 502/2017. Unanimidad de cuatro votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. **Ponente:** ministro José Ramón Cossío Díaz.

se tratan de una investigación de un delito de extorsión, mientras que el presente asunto se trata de un delito de *defraudación fiscal equiparado*. Aunado a que esa tesis aislada no es aplicación obligatoria para el juzgador, ya que no constituye jurisprudencia.

- iii)* Que de acuerdo con las características particulares del delito de *defraudación fiscal equiparada*, las pruebas esenciales son precisamente la información contenida en las cuentas bancarias, porque solo con el apoyo de esa información se podría determinar la posible configuración del delito. Lo que justifica que no se requiera autorización judicial para obtenerla.
- iv)* Afirma que considerar lo contrario coartaría la facultad del ministerio público para investigar delitos de ese tipo, en los que el indicio esencial de la posible configuración del delito es la información proporcionada por las instituciones financieras.
- v)* Que lo resuelto por el juez de amparo es ilegal porque **el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito cumple con criterios de razonabilidad, en medida que la norma tiene finalidades constitucionalmente admisibles para la prevención y la investigación de los delitos.**

39. Esta Primera Sala considera que **los agravios propuestos por la autoridad recurrente, analizados en su conjunto, son esencialmente fundados**, por lo que debe revocarse la sentencia de amparo en lo referente al tema de constitucionalidad, de conformidad con las razones que se exponen en párrafos siguientes.

40. A fin de dar respuesta a la cuestión planteada es necesario reproducir el contenido de la ley que se reclama:

Artículo 142.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en

ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado. Para los efectos del presente párrafo, la autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

I. [...]

II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado;

III. [...]

Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I y VII, y la unidad de fiscalización a que se refiere la fracción IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del

cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación indebida del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten, así como tampoco la obligación de proporcionar la información que les sea solicitada por el Banco de México, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Se entenderá que no existe violación al secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, en los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la ley que norma su gestión, requiera la información a que se refiere el presente artículo.

*Los documentos y los datos que proporcionen las instituciones de crédito como consecuencia de las excepciones al primer párrafo del presente artículo sólo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley y, respecto de aquéllos, se deberá observar la más estricta confidencialidad, aun cuando el servidor público de que se trate se separe del servicio. **Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones, proporcione copia de las mismas o de los documentos con ellas relacionados, o que de cualquier otra forma revele información en ellos contenida, quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes.***

Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones de las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los plazos y condiciones que se establezca, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente Ley.

La Comisión emitirá disposiciones de carácter general en las que establezca los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, a efecto de que las instituciones de crédito requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.

41. Como se desprende de la transcripción del artículo impugnado, en su primera parte contiene lo que se ha denominado “**secreto bancario**”, que en términos generales es **el deber que tienen las instituciones de crédito de no dar noticias o proporcionar información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, salvo cuando así lo disponga la ley o cuando lo faculte el mismo cliente.**

42. El secreto bancario presenta una doble vertiente, por un lado, impone la obligación de resguardar la información de los usuarios y, por otra, el derecho a oponerse a la entrega de información bancaria del cliente en los supuestos que no se encuentren previstos en la ley. En relación con esto último, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que **el secreto bancario guarda relación con la vida privada de las personas en su condición de clientes o deudores de las entidades bancarias, en cuanto a que el acceso a la información no es de libre acceso, sino que se refiere a información privada o confidencial**¹⁶.

¹⁶ “**SECRETO FINANCIERO O BANCARIO. ES PARTE DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA DEL CLIENTE O DEUDOR Y, POR TANTO, ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA EN SU VERTIENTE DE DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD.** De los artículos 2o., 5o. y 20 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, en relación con el 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, se advierte que el secreto financiero o bancario guarda relación con la vida privada de los gobernados, en su condición de clientes o deudores de las entidades bancarias, por lo que si bien no está consagrado como tal explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estar referido a la historia crediticia de aquéllos, puede considerarse como una extensión del derecho fundamental a la vida privada de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de los gobernados, protegido por el artículo 16, primer párrafo, constitucional.

Tesis 2a. LXIV/2008, Novena Época, registro: 169607. Amparo en revisión 134/2008, 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

43. Por las características del presente caso, estamos frente al derecho a la vida privada que reconoce a la persona como titular para mantener ciertos ámbitos de su vida fuera de intromisiones ajenas (información financiera)¹⁷.
44. La información bancaria, sin ser propiamente de carácter íntimo, sensible o familiar, es susceptible de protección, siempre que no se encuentre en los supuestos de excepción previstos en ley debido a un interés o derecho de mayor protección.
45. Hasta este punto podemos obtener dos cosas: el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito establece o regula lo que conocemos como secreto bancario; el secreto bancario forma parte de la vida privada al tener por objeto resguardar la información financiera de las personas y, por tanto, está protegido por el artículo 16 constitucional¹⁸.
46. Ahora bien, la norma impugnada prevé (**como excepción a la protección del derecho a la privacidad de los clientes o usuarios de las instituciones financieras**) la obligación de dar noticia o información, **cuando las autoridades que la soliciten sean los procuradores generales de justicia de los estados de la federación y de la Ciudad de México o sus subprocuradores**, para lograr la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado.
47. Así tenemos que **la legislación contempla un supuesto de excepción al secreto bancario cuando la autoridad investigadora se encuentra recopilando cierta información financiera en el desarrollo de una investigación de delitos**. Esta facultad de investigación encuentra respaldo en el

¹⁷ Incluso la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, en su **artículo 113, fracción II**, establece que se considera información confidencial los secretos bancario, fiduciario, bursátil entre otros, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. En el último párrafo de dicho artículo se contempla que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y **sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma**, sus representantes y **los Servidores Públicos facultados para ello**.

¹⁸ **Artículo 16**. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento....

artículo 21 constitucional, que establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público¹⁹.

48. En efecto, de acuerdo con el marco constitucional la investigación de los delitos está a cargo del ministerio público, cuya actuación está sujeta a determinadas normas y, como toda autoridad, en el ámbito de sus atribuciones tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en el artículo 1º constitucional²⁰.
49. En ese sentido, el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal reconoce el derecho fundamental de seguridad jurídica, consistente en que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, **sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado**²¹.
50. Ahora, en relación con el derecho al privacidad de las cuentas bancarias, dicho artículo no prevé expresamente el reconocimiento que tienen las personas respecto del derecho a su vida privada, pero incluye ciertas protecciones aisladas relacionadas a la vida privada, siendo una de ellas, la inviolabilidad del domicilio, que tiene como finalidad principal el respeto a un ámbito de la vida privada que, por regla general, debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la propia constitución establece para las autoridades.

¹⁹ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

²⁰ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

²¹ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]

51. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el referido derecho (en un sentido amplio) puede extenderse a una protección más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad. De ahí que es posible derivar el reconocimiento de un derecho a la intimidad o vida privada que abarque las intromisiones o molestias, que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de vida, con la salvedad anotada por la propia Constitución federal²².
52. Por su parte, esta Primera Sala ha señalado que los rasgos característicos de la noción de lo “privado”, como derecho estrechamente vinculado con la naturaleza del ser humano, se relacionan con: a) lo que no constituye vida pública; b) el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; c) lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; d) las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; y, e) aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.
53. En lo relativo a “vida privada” ha sostenido que las personas físicas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia, que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad para el desarrollo de su autonomía y su libertad²³.

²² **“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida”.

Tesis aislada 2a. LXIII/2008, Novena Época, registro: 169700. Amparo en revisión 134/2008. 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

²³ Consideraciones que derivan de la contradicción de tesis 56/2011, vista en sesión de treinta de mayo de dos mil trece. Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mana, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

54. De lo anterior puede concluirse que el derecho a la privacidad es aquel derecho que tiene todo ser humano para separar y mantener fuera del conocimiento público todas aquellas cuestiones y aspectos de su vida privada, con la finalidad de asegurar la tranquilidad y dignidad necesaria para su libre desarrollo.
55. A nivel internacional, el derecho a la privacidad se encuentra reconocido y protegido en distintos tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos habla de un derecho a la protección contra las injerencias arbitrarias a la vida privada²⁴; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada²⁵; la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada²⁶; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre indica que todas las personas tienen derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar²⁷.
56. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la vida privada (previsto en el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) **no es absoluto, y puede ser restringido por el Estado siempre que la medida no sea abusiva o arbitraria**. Para lo cual, debe cumplir

²⁴ El artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece lo siguiente:

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

[...]

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

²⁵ El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece lo siguiente:

Artículo 17.

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en con vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

²⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 12.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

²⁷ El artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece lo siguiente:

Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

con tres requisitos: 1) estar prevista en la ley; 2) perseguir un fin legítimo; y 3) ser idónea, necesaria y proporcional²⁸.

57. En ese sentido, cuando se trate de proteger el derecho a la privacidad, no basta que el Estado cumpla con sus obligaciones nacionales, sino también internacionales, toda vez que el ámbito a la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas por parte de terceros, e incluso, de la propia autoridad.
58. Por otro lado, se ha determinado que el derecho a la privacidad no es un derecho absoluto, **sino que puede ser objeto de limitaciones restrictivas de su ejercicio, en este caso, cuando surja la necesidad de proteger otros derechos o intereses legítimos**; es decir, cuando el interés general se vea comprometido y se perjudique la convivencia pacífica o se amenace el orden social; en estos supuestos, cierta información individual puede y debe ser divulgada, sin que ello signifique que al no ser absoluta se desconozca su núcleo esencial.
59. De ahí que resulte claro que no existen derechos absolutos o ilimitados, de tal modo que, si se trata de derechos fundamentales, éstos encontrarán sus límites, ya sea en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, por la necesidad de proteger otros derechos igualmente válidos.
60. En consecuencia, **el derecho a la vida privada puede ser restringido cuando las injerencias en el mismo no sean abusivas o arbitrarias y se requiere que éstas estén previstas en la ley, persigan un fin legítimo y cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.**
61. Así, esta Primera Sala observa que el ejercicio del derecho humano a la vida privada, en su vertiente de protección de la información financiera, podrá ser

²⁸ Cfr. *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 56 y 76; *caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 116 y 129; *caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 164. Estos requisitos también son reiterados en el amparo directo en revisión 502/2017 de la Primera Sala (precedente) y en el proyecto del amparo directo en revisión 1762/2018 de Pleno.

restringido por el Estado en beneficio del ejercicio de algún otro derecho, siempre y cuando su restricción se encuentre prevista legalmente, sea necesaria e idónea para asegurar la obtención de los fines que fundamenten dicha restricción y, que la importancia del fin que se busque y los efectos perjudiciales que se produzcan en el derecho restringido sean proporcionales²⁹.

- 62.** Respecto al **derecho a la privacidad para fines de investigación penal**, la Constitución federal admite la práctica de diligencias previa autorización judicial para recaudar información privada del imputado o procesado.
- 63.** En su artículo 21 constitucional, en relación con el 16, se establecen 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, como **el arraigo**, tratándose de delitos de delincuencia organizada, **la orden de cateo** y/o **la intervención de comunicaciones privadas**, sin que ésta se otorgue cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor³⁰.

²⁹ **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados”. Jurisprudencia P.J. 130/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época registro: 170740. Amparo en revisión 307/2007. 24 de septiembre de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza.

³⁰ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

64. Supuestos jurídicos en los cuales el legislador ha establecido que debe existir un control judicial en forma acelerada y ágil, sin que ello permita 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.
65. En el caso particular, el señor ***** planteó que el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito transgrede en su perjuicio el derecho de seguridad jurídica en relación con el secreto financiero o bancario como parte del derecho a la privacidad, protegido por el artículo 16 de la Constitución porque, a

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. **El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito.** En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. **La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.**

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.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

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

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

[...]

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

[...]

su consideración, le otorga facultades al ministerio público local de intervenir en la información privada sin existir autorización judicial.

66. Contrario a lo que se expone en la demanda de amparo, la norma controvertida **no es contraria al texto constitucional**, pues si bien el artículo 16 protege el derecho a la privacidad financiera, la facultad del ministerio público para obtener información bancaria sin autorización judicial persigue una **finalidad legítima y satisface los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**, como lo sostiene la autoridad recurrente en sus agravios.
67. Esta Primera Sala advierte que el secreto bancario en México se ha ido flexibilizando con el paso del tiempo a fin de ajustarse a nuevas realidades, no en el sentido de destruir su esencia, sino que se han establecido nuevas excepciones en ley para que las instituciones financieras proporcionen información que les sea solicitada por determinadas autoridades. El dinamismo social ha generado el diseño de prácticas fraudulentas novedosas, lo cual ha requerido de una respuesta normativa que, sin dejar de lado las garantías de protección de aspectos de la vida privada relacionados con la información financiera de las personas, permitan una actuación eficaz y eficiente de las autoridades en el combate de ilícitos financieros y fiscales.
68. La ponderación racional entre la construcción de excepciones establecidas en ley y el establecimiento de garantías de protección a los derechos para que esas excepciones no se apliquen de manera indiscriminada o arbitraria, permite la consolidación de un Estado de Derecho con una sociedad informada.
69. En particular, la facultad del ministerio público local para requerir información relacionada con la comprobación de delitos y la probable responsabilidad de la persona imputada no se encontraba contemplada antes de la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito de treinta de diciembre de dos mil cinco.
70. El artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito en su redacción hasta esa fecha establecía lo siguiente:

TITULO SEXTO

De la Protección de los Intereses del Público

ARTICULO 117.- *Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.*

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

71. Como se observa dicho, precepto únicamente facultaba las autoridades judiciales para solicitar información de financiera en los casos en que el titular fuera parte o acusado. Así como a las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales.
72. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de dos mil cinco, **se ampliaron los supuestos de excepción al secreto bancario** para incluir, entre otras autoridades, a los procuradores generales de justicia de los estados de la federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para solicitar información que fuera útil para comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del *indiciado*.

TITULO SEXTO

De la Protección de los Intereses del Público

ARTICULO 117.- *La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias*

o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

[...]

*Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, **en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:***

I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;

II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;

III. El Procurador General de Justicia Militar

[...]

*Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo **en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.***

*Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse **con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores...***

[...]

73. En dicha reforma el Poder Legislativo decidió incluir a los procuradores de justicia locales entre las autoridades que podrían solicitar información a las instituciones financieras, **siempre y cuando dicha información se vinculara con la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del imputado.** Asimismo, se estableció que dicha **solicitud se haría en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.** Además, debía formularse con **la debida fundamentación y motivación** y por conducto de la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

74. Posteriormente, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce, el texto del artículo 117 de la Ley de

Instituciones de Crédito se trasladó al artículo 142 de ese ordenamiento, conservando su redacción. Finalmente, la última reforma a la fracción II, del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito se llevó a cabo el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, para ajustar el texto al sistema penal acusatorio (se cambió la palabra *indiciado* por *imputado*). Dicho precepto es el que impugna el señor *****.

TITULO SEPTIMO

De la Protección de los Intereses del Público

Disposiciones Generales

ARTICULO 142.- *La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.*

[...]

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

[...]

II. *Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado;*

[...]

Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores...

[...]

75. Como se dijo en un principio, el precepto legal reclamado prevé restricciones a las instituciones de crédito para que, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios, en ningún caso puedan dar noticias o información a personas ajenas de los depósitos, operaciones o servicios; sin embargo, **también establece excepciones para que las instituciones bancarias den noticias o información** contenida bajo su resguardo a las siguientes autoridades:

- a) La autoridad judicial.
- b) Al Fiscal General de la República o el servidor público en quien delegue facultades, **los fiscales generales de justicia de los estados y la Ciudad de México o subprocuradores** y el Procurador General de Justicia Militar, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado.
- c) A las autoridades hacendarias federales para fines fiscales.
- d) A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- e) Al Tesorero de la Federación.
- f) A la Auditoría Superior de la Federación.
- g) Al titular y los subsecretarios de la Secretaría de la Función Pública.
- h) A la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

76. Dicha norma también prevé que las solicitudes **deben formularse con la debida fundamentación y motivación** y por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Además, establece la posibilidad de que el Fiscal General de la República, la Auditoría Superior de la Federación, y la unidad de fiscalización, soliciten a la autoridad judicial la expedición de la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

77. Esta Primera Sala concluye que el artículo impugnado es constitucional pues supera el examen de proporcionalidad, en la medida que se trata de **una intervención a un derecho humano** (vida privada) **que se encuentra prevista en la ley**, tiene una **finalidad constitucionalmente válida**, es **idónea para éxito en la integración de la carpeta de investigación**, la cual que está relacionada con operaciones y transferencias bancarias que realizan los usuarios del sistema financiero, y es **proporcional** porque en el marco de una investigación se abre la posibilidad para que el ministerio público continúe o no con la misma³¹.
78. En primer término, **la medida se encuentra prevista en el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito**, que establece precisamente la excepción al secreto bancario cuando la información la soliciten los procuradores generales de justicia de los estados y de la Ciudad de México o subprocuradores, cuando dicha información esté estrictamente relacionada con comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad de la persona imputada.

³¹ **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo”.

Amparo en revisión 237/2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

79. En relación con el **fin constitucionalmente legítimo**³², el estudio de constitucionalidad debe partir de que el ministerio público es la autoridad a la que constitucionalmente se faculta para solicitar la información financiera, y quien está ejerciendo sus funciones en materia de investigación de delitos en los términos marcados por la propia constitución.
80. De conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la Constitución federal corresponde al Ministerio Público la investigación de los delitos, quien una vez que cuente con elementos suficientes ejercerá la acción penal ante los tribunales competentes. Lo cual se relaciona con lo establecido el artículo 20 constitucional, porque **una vez que una investigación se lleve a proceso judicial, esté tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger a la persona inocente, procurar que no exista impunidad y que los daños causados por el delito se reparen**³³.
81. Esta facultad de investigación de los hechos delictivos no es absoluta, mucho menos puede ser arbitraria, pues debe ajustarse a las reglas previstas en la legislación aplicable y a los principios y derechos reconocidos a nivel constitucional y convencional. Además, la propia Ley de Instituciones de Crédito establece que la información debe ser solicitada en el ejercicio de las facultades

³² **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos”.

Amparo en revisión 237/2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

³³ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

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

del Ministerio Público y de conformidad con las disposiciones legales que le resulten aplicables, con la debida fundamentación y motivación y por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

82. Ahora, el artículo 16 constitucional no habla ni detalla los actos de investigación relacionados con las excepciones al derecho a la vida privada³⁴. Hace referencia a razones de seguridad pública, disposiciones de orden público, protección de derechos de terceros y seguridad nacional. Así, la investigación de los delitos se rige por disposiciones de orden público y corresponde al legislador explicitar y desarrollar técnicas de investigación en la norma correspondiente. Asimismo, la redacción del precepto constitucional admite que **no toda técnica de investigación requiere de control judicial previo, sino que es necesario atender a la naturaleza de la medida.**

83. La limitación es **idónea** para conseguir su objeto³⁵, ya que **permite a las fiscalías locales investigar y recabar elementos probatorios** para acreditar la existencia

³⁴ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

(...)

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. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

³⁵ **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas”.

Amparo en revisión 237/2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo

de un delito y atribuir la probable responsabilidad de su comisión a una determinada persona, **condición indispensable para poder presentar la imputación ante un juez**. Así, se acredita la existencia de una relación instrumental entre la intervención al derecho a la privacidad de la información financiera de las personas y el fin que persigue dicha afectación.

84. Ahora, si bien en sede administrativa la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que es el órgano especializado en supervisar instituciones de crédito, puede rechazar las solicitudes que no cumplan con los requisitos de fundamentación o motivación, no podemos afirmar que esta autoridad ejerza un control que proteja la privacidad de clientes y usuarios. La Comisión simplemente se constituye como el intermediario entre el ministerio público y las instituciones bancarias para el acceso a determinada información, siempre que se cumpla con las disposiciones de carácter general que esa comisión emita.
85. No obstante lo anterior, **la constitucionalidad de la norma no depende de la posibilidad de que la comisión bancaria pueda rechazar solicitudes de las fiscalías locales que no cumplan con los requisitos necesarios**, sino que **la constitucionalidad de la norma descansa en que el ministerio público es la autoridad competente para la investigación de los delitos**, quien **tiene la obligación de fundamentar y motivar** sus solicitudes cuando ejerce dichas facultades de conformidad con las disposiciones legales que le resulten aplicables, **en términos de los artículos 16 y 21 constitucionales**.
86. Por otra parte, el proceso legislativo de la reforma de treinta de diciembre de dos mil cinco al artículo 117, actual 142, de la Ley de Instituciones de Crédito **obedeció a la necesidad de fijar límites al secreto bancario y evitar se tradujera en un obstáculo en la investigación de delitos**, en la rendición de cuentas, en el acceso y transparencia a la información pública, incluso, para cumplir compromisos internacionales.
87. En ese sentido, si la ley reconoce la existencia de esta figura, también puede establecer excepciones cuando se anteponga el interés general al individual.

Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Además, con el objetivo de garantizar la privacidad de los usuarios y clientes de las instituciones de crédito, el legislador previno una serie de medidas que deben ser observadas.

88. Lo anterior se desprende del proyecto de decreto que reforma el artículo 117 y deroga el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito³⁶, elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el veintiséis de abril de dos mil cinco, el cual se estableció lo siguiente:

***DE LA COMISION DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 Y DEROGA EL ARTÍCULO 118
DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO***

Abril 26 de 2005

HONORABLE ASAMBLEA

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se presentaron diversas iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, las cuáles se relacionan a continuación:

[...]

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

[...]

*En efecto, las iniciativas antes enunciadas, tienen en común la **propuesta de facultar a diferentes autoridades para solicitar y recibir información protegida por los secretos bancario y fiduciario**, ya sea porque no tienen forma de acceder a la información protegida, o bien **porque no existe un procedimiento expedito para su obtención**.*

Al respecto resulta importante señalar que el secreto bancario y fiduciario tiene las siguientes finalidades fundamentales:

- 1. Resguardar el respeto y la protección de las cuestiones privadas*
- 2. Permitir la estabilidad de los sistemas bancarios.*
- 3. Ser un medio eficaz para atraer capitales y*
- 4. Formar parte del sistema de captación de ahorro externo.*

*Dicha reserva o secrecía **ha sido garantizada en ley a través de los siguientes supuestos:***

³⁶ <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/abr/20050428-III.html#Dicta20050428LeyInstCredito117-118>

- a) **Penal**, regulados por los artículos 210, 211 y 211-bis del Código Penal Federal, bajo el delito de revelación de secretos.
[...]
- b) **Civil**, violación de contratos, o responsabilidad por actos ilícitos civiles, que se tradujeran en el consecuente pago de daños y perjuicios, que se hubieren ocasionado con motivo de la revelación indebida de esos datos o informes y
- c) **Administrativo**, siendo aspectos estrictamente bancarios del secreto.

Así, si bien es cierto que conforme a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, se establecen y regulan los denominados secretos bancario y fiduciario, en los cuales se prevé que las instituciones crediticias en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, así como en los juicios o reclamaciones entablados por el fideicomitente, fideicomisario, comitente, o mandante, salvo cuando lo pidieren: la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en que el titular sea parte o acusado, y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales, disponiendo, además, que los funcionarios y empleados de tales instituciones serán responsables por violación de este secreto, **también lo es que existen ciertos casos en que dichos secretos no deben ser obstáculo, para la persecución de actos ilícitos o la supervisión de las entidades financieras.**

Por tanto, no obstante la reserva antes señalada, distintas autoridades pueden recabar directamente de las instituciones de crédito, informes sobre asuntos amparados por el secreto bancario y fiduciario.

Las autoridades que pueden solicitar dicha información son:

1. Las autoridades judiciales.
 - a) Autoridades Judiciales Federales (...)
 - b) Autoridades Judiciales Locales (...)
2. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (...)
3. Las autoridades hacendarias federales, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, supuesto dentro del cual se encuentran la Tesorería de la Federación, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

4. *La Procuraduría General de la República y el Ministerio Federal (...)*
5. *Por lo que hace al secreto profesional para los agentes de valores, éste se encuentra regulado por el artículo 25 de la Ley del Mercado de Valores (...)*
6. *Respecto al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (...)*
7. *La Secretaría de la Función Pública (...)*
8. *Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación, (...).*

*De lo anterior se concluye que se han establecido en la ley diversas excepciones, entre otras, las previstas en los artículos 97 y 113 de la Ley de Instituciones de Crédito; 180 del Código Federal de Procedimientos Penales; 108 y 109 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; 32-B, fracción IV y 84-A del Código Fiscal de la Federación; 25 de la Ley del Mercado de Valores; 43 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; 43 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 16 fracción X de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que permiten a ciertas autoridades recabar directamente de las instituciones de crédito o por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, informes sobre asuntos amparados por el secreto bancario y fiduciario, **es decir, esta reserva no es absoluta, pues aun dentro de la misma legislación ordinaria se reconoce que no debe ser obstáculo para la procuración e impartición de justicia.***

Ahora bien, en el entorno internacional la problemática del terrorismo se ha vuelto un tema preocupante en varios países de América, siendo que México se están tomando medidas a fin de reforzar el marco jurídico penal, administrativo, financiero y demás necesarios para evitar el flujo de capitales vinculados con intereses terroristas

*En efecto, esta Comisión que dictamina **no soslaya los compromisos internacionales que sobre la materia han sido adquiridos por nuestro País, fundamentalmente los adoptados al seno del "Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales" (GAFI), grupo intergubernamental del que México es miembro de pleno derecho a partir de junio de 2000**, y quien ha expandido su misión para incluir el combate al financiamiento al terrorismo, con lo cual se reconoce que todo el País está expuesto a ser objeto o conducto de operaciones con recursos que procedan o represente el producto de una actividad ilícita o que pretendan financiar actos terroristas*

*Así, esta Dictaminadora considera que **resulta necesario, homologar la legislación mexicana en la parte relativa a las instituciones financieras, a la legislación***

internacional, adecuando los mecanismos eficaces de cooperación para la prevención y represión de actos de terrorismo y de sus organizaciones criminales.

En efecto, se considera que en los casos de persecución y comprobación del delito, se deben buscar procedimientos fundados y motivados para combatir diversos ilícitos, lo cual da como resultado la modificación del secreto bancario y fiduciario; siendo procedente se incorporen a la legislación financiera, específicamente al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, diversas autoridades que estarán facultadas para solicitar información de las diversas operaciones a que se refiere el artículo 46 de la ley antes señalada, tanto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como a las propias instituciones financieras.

Por otro lado, y respecto al secreto fiduciario a que se refiere el artículo 118 en concordancia con el diverso 46 fracción XV de la Ley de Instituciones de Crédito, debe señalarse que en reciente reforma aprobada por este Congreso de la Unión, a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, específicamente a la fracción VI del artículo 2o, se explicitó que las atribuciones de revisión y fiscalización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, comprenderán la administración y ejercicio de toda clase de recursos federales, independientemente de quién los ejerza, sin que tenga importancia la naturaleza jurídica de la entidad o persona jurídica que los ejerza, e inclusive sin que tenga trascendencia para este efecto el que la institución que los ejerza tenga o no personalidad jurídica.

Lo anterior a efecto de incluir a los fideicomisos y fondos que de hecho y en la práctica administran y ejercen recursos públicos federales.

[...]

Por las consideraciones antes apuntadas, esta Comisión estima conveniente incluir dentro del texto del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito a la Procuraduría General de la República, los procuradores de justicia de las entidades federativas, la Procuraduría General de Justicia Militar, las autoridades hacendarias federales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Federal Electoral, a efecto de que tales autoridades puedan solicitar a las instituciones financieras, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información de cualquier tipo de operaciones financieras, incluyendo aquellas a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de la ley en comento, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Ahora bien, a fin de dar mayor protección a los usuarios del sistema financiero mexicano, y atendiendo a la Minuta de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada por la Colegisladora, se propone precisar que será inviolable la información relativa a las operaciones o servicios a

que se refiere el artículo 46 de la Ley de la materia, por lo que el depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente, comisionista, mandante o mandatario tendrán derecho a la privacidad de dicha información, con excepción de la solicitud de información de las autoridades que se han referido con anterioridad, y para los efectos precisados en el mismo texto del artículo 117.

De igual forma resulta necesario señalar en el texto del artículo 117, que los documentos y los datos que proporcionen las instituciones de crédito como consecuencia de las excepciones que se incorporan, solo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley, debiendo observarse respecto a esta, la más estricta confidencialidad.

Así, debe precisarse que, el servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones, proporcione copia de ellas o de los documentos o de cualquier otra forma revele cualquier información en ellos contenidos, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa, penal o civil que corresponda.

Finalmente, esta Comisión que dictamina, considera conveniente señalar que los requisitos mínimos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades antes señaladas, así como los plazos y condiciones en que las instituciones de crédito deberán proporcionar dicha información, será establecida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante disposiciones de carácter general.

89. Lo anterior permite concluir la legislatura motivó suficientemente las razones por las que las procuradurías de justicia locales pueden solicitar información bancaria, por lo que no se traduce en una técnica de investigación arbitraria o discrecional en perjuicio de los derechos de los usuarios de servicios financieros, ya que la medida está sometida a los siguientes controles:

- a)** La información que soliciten los procuradores generales de justicia de los estados y de la Ciudad de México debe **estar estrictamente relacionada la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado.**
- b)** La solicitud de información se debe llevar a cabo **en el ejercicio de sus facultades** (artículo 21 Constitucional³⁷, en relación con los artículos 212 y

³⁷ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

213 del Código Nacional de Procedimientos Penales³⁸, o, en su caso, el artículo 180 del abrogado Código Federal de Procedimientos Penales³⁹) y de conformidad con las **disposiciones legales que les resulten aplicables** (leyes orgánicas de las fiscalías locales y todos los ordenamientos que regulen su actuar).

c) Deberán formularse con la **debida fundamentación y motivación** (artículo 16 constitucional⁴⁰).

d) **Por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, de conformidad con disposiciones de carácter general que dicha comisión emita (la comisión bancaria es el órgano especializado en supervisar a las instituciones de crédito, quien incluso puede rechazar la solicitud ministerial que no cumpla con las disposiciones de carácter general que al efecto se emita y que el ministerio público debe cumplir).

³⁸ **Artículo 212. Deber de investigación penal.** Cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de la existencia de un hecho que la ley señale como delito, dirigirá la investigación penal, sin que pueda suspender, interrumpir o hacer cesar su curso, salvo en los casos autorizados en la misma.

La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión.

Artículo 213. Objeto de la investigación. La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño.

Artículo 214. Principios que rigen a las autoridades de la investigación. Las autoridades encargadas de desarrollar la investigación de los delitos se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados.

³⁹ **Artículo 180.-** Para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho.

Los requerimientos que formule el Procurador General de la República o el servidor público en quien se delegue esta facultad, o la autoridad judicial en su caso, de información o documentos relativos al sistema financiero, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Servicio de Administración Tributaria, en sus respectivas competencias. Los requerimientos de información o documentos de naturaleza fiscal se harán por conducto de la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determine el titular de dicha Secretaría.

La información y documentos así obtenidos sólo podrán ser utilizados en la investigación y para efectos del proceso penal, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad. Al servidor público que quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obran en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa y penal, según corresponda.

⁴⁰ **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que **funde y motive la causa legal del procedimiento**.

90. En conclusión, esta solicitud de información financiera es una técnica de investigación bastante regulada y controlada en la propia legislación, la cual sirve comprobar la existencia de conductas delictivas y siempre se desarrollará en el marco una investigación, es decir, el ministerio público no puede realizar una solicitud de información financiera de manera aislada o desvinculada de una carpeta de investigación y por hechos ajenos a los que se denuncian o investigan.
91. Asimismo, la medida **supera el juicio de necesidad**⁴¹, pues no existe alternativa menos restrictiva de derechos humanos para la consecución de este fin, ya que, de entre las posibles medidas aptas para permitir que la autoridad ministerial recabe de manera rápida y expedita pruebas sobre la comisión o probable comisión de un delito (como podría ser inclusive el aseguramiento de activos financieros o bloqueo de cuentas para posteriormente investigar), el simple requerimiento de información financiera constituye la medida menos lesiva y suficiente para permitir la correcta investigación criminal, la cual debe ser eficaz para lograr esclarecimiento de los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen .

⁴¹ “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.”

Amparo en revisión 237/2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

- 92.** Por otro lado, en la lógica del sistema de justicia penal acusatorio, existe una fase de investigación no judicializada y, en esa medida, la autoridad ministerial debe tener facultades para llevar a cabo sus atribuciones, en la medida que sean necesarias para lograr el objetivo que pretende, que es la investigación de delitos. Es decir, el primer elemento o herramienta a disposición de las fiscalías para una correcta investigación consiste, precisamente, en la posibilidad de acceder a la información para esclarecer y determinar los hechos de la mejor manera posible.
- 93.** Por tanto, en esta fase de investigación y conforme a las facultades constitucionales del ministerio público, le es posible solicitar la información que precisamente le permite establecer una línea de investigación y, en su caso, descartarla o concluir con la investigación de manera anticipada si no encuentra elementos suficientes.
- 94.** Así, la facultad de la fiscalía local para requerir información autoridad judicial, es una medida proporcional en sentido estricto, ya que logra la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, en un grado mayor a la afectación que se puede ocasionar en el derecho fundamental de la intimidad, como podría ser el bloqueo o el aseguramiento.
- 95.** No se desconoce que el derecho a la privacidad es de suma importancia en un estado constitucional de derecho; sin embargo, el mismo debe ceder cuando se trata del requerimiento de información por una autoridad ministerial, con la finalidad de proteger otros bienes de alta importancia constitucional, como podría el combate a la defraudación fiscal, el lavado de dinero, terrorismo o delincuencia organizada. En el caso estamos ante un daño patrimonial en perjuicio de un particular, lo cual no lo hace menos importante, pues en todos los casos se debe garantizar la búsqueda de la verdad y reparación de las víctimas.
- 96.** Finalmente, en el Ministerio Público y el personal que labora en las fiscalías bajo su supervisión se encuentran obligados a preservar la confidencialidad de los datos ahí contenidos, de lo contrario, cualquier manejo indebido de la información puede ocasionar responsabilidad civil o administrativa del funcionario que la proporcione o haga uso distinto al autorizado, incluso se le pueden imponer

sanciones penales⁴². Además, tomemos en cuenta que de toda solicitud de información queda registro ante la comisión bancaria y en la propia carpeta de investigación.

- 97.** En este sentido, **la transmisión de información** de carácter bancaria no actualiza *per se* la vulneración al derecho a la vida privada, en su vertiente de derecho a la privacidad de los datos financieros, pues si bien ese derecho cede en casos de la investigación de delitos, el deber de confidencialidad sigue vigente, al ser parte de una carpeta de investigación que ministerio público debe proteger, y en ese sentido la privacidad de las personas queda salvaguardado.
- 98.** Es decir, la norma impugnada no busca dejar sin efectos el secreto bancario a fin de que cualquier persona pueda sufrir una intromisión en los datos relacionados con su patrimonio, o bien, que cualquier persona pueda conocer los datos bancarios de otra. La finalidad es la comprobación de los hechos que la ley señala como delitos y, en su caso, fincar determinadas responsabilidades dentro de un procedimiento en el que opera el principio de máxima confidencialidad. Información que únicamente podrá ser utilizada con esos fines y no otros, y sin posibilidad de transmitirse a terceros. La necesidad de la medida no puede evaluarse tomando en cuenta un prejuicio o desconfianza sobre la actuación de los ministerios públicos, sino que por el contrario, debe partirse de lo que establece la ley que los constriñe a un correcto ejercicio de sus facultades y obligaciones, entre otras, las de garantizar los derechos de las personas en el marco de sus atribuciones.
- 99.** Para robustecer estos argumentos, esta Suprema Corte ha determinado que no se viola el derecho a la privacidad en aquellos casos en los que la solicitud de información financiera por parte del Estado tiene “fines fiscales”. Es decir, se ha admitido excepciones al secreto bancario, de manera que se evidencia que el derecho la privacidad no es absoluto, por más que sea parte del derecho a la vida privada del usuario de servicios financieros.

⁴² **Código Penal Federal.**

Artículo 210.- Se impondrán de treinta a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

- 100.** Ese supuesto de excepción está acotado a que: a) la petición provenga de autoridades hacendarias federales; b) se haga por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y, c) sea para "finés fiscales", expresión que debe entenderse en el sentido de que la información esté vinculada con la investigación, fiscalización o comprobación de las obligaciones fiscales del titular, cliente o deudor de las entidades bancarias en su condición de contribuyente, a lo cual debe sumarse que la petición, por así exigirlo los artículos 14 y 16 de la Constitución, debe cumplir con las garantías de legalidad y debida fundamentación y motivación, además de estar avalada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores⁴³.
- 101.** Sobre este último aspecto, tampoco se puede afirmar que la información que recaban las autoridades hacendarias para el cumplimiento del pago de contribuciones se limitará únicamente para fines administrativos, pues si la autoridad advierte la realización de un hecho ilícito en perjuicio de la hacienda pública, presentará la denuncia respectiva ante el ministerio público, en donde probablemente se ofrezcan como pruebas los datos que inicialmente se solicitaron con fines fiscales.
- 102.** De igual manera, cuando se trata de las facultades de investigación de la Fiscales Generales de Justicia de la Ciudad de México o de sus subprocuradores, el derecho a la privacidad tampoco se puede considerar absoluto, sin que para ello sea necesario contar por autorización judicial, como lo pretendía el quejoso, pues

⁴³ **"SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO NO VIOLA LA GARANTÍA DE PRIVACIDAD.** El citado precepto, si bien regula el secreto bancario, también establece excepciones, lo cual muestra que no es absoluto, por más que sea parte del derecho a la vida privada del cliente o deudor, habida cuenta que el supuesto de excepción está acotado a que: a) la petición provenga de autoridades hacendarias federales; b) ello se haga por intermedio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y, c) sea para "finés fiscales", expresión que debe entenderse en el sentido de que la información esté vinculada con la investigación, fiscalización o comprobación de las obligaciones fiscales del titular, cliente o deudor de las entidades bancarias en su condición de contribuyente, a lo cual debe sumarse que la petición, por así exigirlo los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, debe cumplir con las garantías de legalidad y debida fundamentación y motivación, además de estar avalada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En ese sentido, el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, al establecer como excepción la petición de información de las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales, no viola la garantía de privacidad contenida en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se trata de una facultad arbitraria, sino de un acto administrativo que debe razonar y fundamentar que es para "finés fiscales".

Tesis 1a. CXLI/2011, Novena Época, Tomo XXXIV, Julio de 2011, página 310, registro: 161459. Amparo directo en revisión 860/2011. 8 de junio de 2011. Cinco votos. **Ponente:** Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

de acuerdo con lo expuesto en párrafos anteriores, la medida satisface el test de proporcionalidad.

103. Así, esta Primera Sala concluye que el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito no vulnera el derecho a la vida privada de manera desproporcional, al permitir que las autoridades ministeriales locales requieran información relacionada con el secreto bancario sin mediar autorización judicial, al ser dicha facultad de investigación una excepción a la interrupción de la vida privada acorde con el artículo 16, en relación con el 21 constitucionales. Lo anterior, pues como se desprende de la argumentación expuesta en los párrafos anteriores, la medida legislativa establecida en una ley, responde a las siguientes interrogantes:

- a) **¿Se advierte un fin constitucionalmente válido? Sí.** Esta Primera Sala observa que –con fundamento en los artículos 20 y 21 de la Constitución federal– consiste, principalmente, en la investigación de delitos y combate a la impunidad; sin embargo, de manera derivada también en la reparación de daños a las víctimas una vez llevado el proceso judicial, el cual debe sustentarse en una investigación eficiente. Además, es una facultad que no es arbitraria, pues se sujeta a las reglas de la propia norma, esto es, que la información se solicite con la debida fundamentación y motivación en términos del artículo 16 de la Constitución federal.

- b) **¿La medida es idónea para alcanzar el fin perseguido? Sí.** Porque permite a las fiscalías locales investigar y recabar elementos probatorios para acreditar la existencia de un delito y atribuir la probable responsabilidad de su comisión a una determinada persona, condición indispensable para poder presentar la imputación ante un juez. Asimismo se trata de una técnica de investigación regulada con suficientes controles establecidas en la propia legislación que protegen contra una probable actuación arbitraria de la autoridad.

- c) **¿La medida es necesaria para alcanzar el fin perseguido? Sí.** Porque permite a las fiscalías allegarse de información para realizar una correcta

investigación en un grado mayor a la afectación que se puede ocasionar en el derecho fundamental a la intimidad de la información financiera. Además la transmisión de la información es con un fin específico, por lo que el deber de confidencialidad sigue vigente, al ser parte de una carpeta de investigación que ministerio público debe proteger, y en ese sentido la privacidad de las personas queda salvaguardado.

- 104.** En el caso, la solicitud de información bancaria respecto al señor del *****, se realizó en la etapa de investigación en términos del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, en tanto que el ministerio público de investigación adscrito a la entonces Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México solicitó información de las cuentas bancarias del señor *****, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que dicha información fuera integrada a la carpeta de investigación y se evitaran posibles perjuicios de difícil reparación a los afectados, como se desprende del acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, dictado en la carpeta de investigación *****.
- 105.** Cabe decir que esta resolución no contraviene lo resuelto en el amparo directo en revisión 502/2017⁴⁴, del que emanó la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.)⁴⁵, pues en dicho

⁴⁴ Fallado en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la ministra Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo

⁴⁵ **“SECRETO BANCARIO. EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EN SU TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 2014, VIOLA EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido **que el secreto bancario o financiero es parte del derecho a la vida privada del cliente y, por tanto, está protegido por el principio de seguridad jurídica.** En ese sentido, el artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, que prevé como excepción a la protección del derecho a la privacidad de los clientes o usuarios de las instituciones de crédito, la obligación de dar noticia o información, cuando las autoridades que la soliciten sean los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, viola el derecho a la vida privada, toda vez que la permisión que otorga dicho precepto a la autoridad ministerial no forma parte de la facultad de investigación de delitos contenida en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni de la extensión de facultades de irrupción en la vida privada expresamente protegidas por el artículo 16 de la propia Constitución; además, porque el acceso a dicha información implica que tenga la potencialidad de afectación del derecho a la autodeterminación de la persona, quien como titular de los datos personales es la única legitimada para autorizar su circulación; de ahí que **la solicitud de información bancaria realizada por la autoridad ministerial debe estar precedida de autorización judicial.** Lo anterior es así, en virtud de que 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, toda vez que el lugar preferente que ocupan en el Estado se expresa a través de los controles que deben mediar para su afectación, como lo prevé en el artículo 1o. de la Constitución Federal”

asunto se precisó que la inconstitucionalidad del artículo 117, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, **única y exclusivamente debe entenderse para casos en donde el Ministerio Público, en una averiguación previa (carpeta de investigación), necesita información respecto del número de una cuenta bancaria, proporcionada por la víctima de un delito y perteneciente a una persona física, a fin de verificar la información ahí contenida.** Dicha acotación no se ve reflejada en texto de la tesis citada, sin embargo, en la ejecutoria que dio origen a la tesis se estableció lo siguiente:

[...]

80. *Es importante señalar que la inconstitucionalidad de la citada fracción II, del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, única y exclusivamente debe entenderse para casos como el que nos ocupa, en donde el Ministerio Público en una averiguación previa necesita información respecto del número de una cuenta bancaria, proporcionada por la víctima de un delito; perteneciente a una persona física, a fin de verificar la transacción bancaria denunciada.*

[...]

- 106.** Situación que no ocurre en el presente caso, es cierto que el Ministerio Público hizo uso de las facultades establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito para recabar información financiera a partir de los hechos y datos plasmados en la denuncia respectiva, como se desprende de los acuerdos dictados en la carpeta de investigación *****.
- 107.** Sin embargo, para recabar la información del señor ***** , **no fue a partir de los datos proporcionados por el denunciante**, sino que una vez que se recibió el informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de donde se desprendía que la cuenta de la empresa denunciada tenía menos fondos de los que se mencionaban en la querrela, **de oficio emprendió las acciones necesarias** para recopilar información del quejoso. De ahí que no es aplicable el criterio que sostiene la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.), la cual estableció un supuesto específico en los que es necesaria la autorización judicial.
- 108.** Es decir, si bien en un inicio la orden de bloqueo de la cuenta bancaria a nombre de ***** , **S.A. de C.V.**, se emitió a partir de los datos proporcionados por ***** en la comparecencia de ratificación de seis de marzo de dos mil

diecisiete, la cuenta y datos bancarios a nombre ***** **no fueron proporcionados por persona alguna**. Fue el ministerio a público quien, a partir de las constancias que integraban la carpeta de investigación (particularmente del informe de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores) y en uso de sus facultades, dictó un acuerdo el veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, en que de manera fundada y motivada solicitó a la referida comisión instruyera a las instituciones financieras para remitieron la información financiera del quejoso.

109. Razón por la cual, se insiste, no resultaba aplicable el criterio emitido por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 502/2017, de que derivó la tesis 1a. LXXI/2018 (10a.).
110. No es obstáculo para esta resolución que algunos argumentos de la autoridad resultan inoperantes por partir de una premisa equivocada⁴⁶, pues si bien la recurrente afirma que el delito del que deriva este asunto se trata de *defraudación fiscal equiparada*, lo cierto es que la investigación que dio origen al juicio de amparo está relacionada con un delito de “fraude”. No obstante, esa circunstancia no modifica la conclusión a la que se ha llegado, pues siguen operando las mismas razones de inconstitucionalidad que han quedado definidas.
111. En atención a las consideraciones expuestas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión que el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito no vulnera el derecho a la privacidad de manera arbitraria y desproporcional, por lo que debe negarse la protección constitucional solicitada.
112. Finalmente, dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el estudio de los agravios en los que el quejoso sostiene que no se debió sobreseer en el juicio respecto de los tres oficios que el Juez de Distrito consideró que no le causaban perjuicio, ya que al revocarse la sentencia respecto del tema de constitucionalidad, debe negarse la protección respecto de los actos de aplicación de la norma (reclamada en su carácter de heteroaplicativa). Lo anterior, pues

⁴⁶ Ver Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.), de rubro: AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, página 1326, registro: 2001825.

dichos oficios no se reclamaron por vicios propios, sino que se impugnaron en vía de consecuencia, sin que se advierta la necesidad de suplir la deficiencia de la queja.

113. El quejoso únicamente emitió conceptos de violación contra el artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, sin que se adviertan motivos de inconformidad contra sus actos de aplicación, consistentes en el acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diecisiete y los oficios dictados en la carpeta de investigación respectiva, motivo por el cual la revocación del amparo se extiende a dichos actos.
114. Lo mismo ocurre respecto de los actos de ejecución atribuidos Presidente, Vicepresidente de Supervisión de Procesos Preventivos y al Director General Adjunto de Atención a Autoridades “D”, todos de la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**, pues cuando el amparo se niega respecto de la norma reclamada también se negará respecto de los actos de ejecución, a menos que estos se impugnen por vicios propios, de conformidad con el artículo 78 de la Ley de Amparo, interpretado en sentido contrario⁴⁷.

VII. DECISIÓN

115. Ante lo fundado de los agravios expresados por la autoridad recurrente, esta Primera Sala considera que lo procedente es revocar la sentencia recurrida en lo referente al tema de constitucionalidad y negar el amparo a *********, sin que subsistan temas de legalidad que ameriten reservar jurisdicción al tribunal colegiado de origen.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

⁴⁷ **Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso.

El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** en contra del artículo 142, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito y sus actos de ejecución, en términos de lo expuesto en esta ejecutoria.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.