



**Universidad Nacional Autónoma de
México**

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis jurídico de la suspensión en el amparo
indirecto tratándose del congelamiento de cuentas
bancarias por parte de la Unidad de Inteligencia
Financiera derivada de una solicitud extranjera**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A

ANDREA VIRIDIANA LANDA LÓPEZ

ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX,

2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DE AMPARO
ASUNTO: Aprobación de tesis

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Presente

Por este conducto le informo que ANDREA VIRIDIANA LANDA LÓPEZ, con número de cuenta 313301993, concluyó la tesis intitulada “ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO TRATÁNDOSE DEL CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS POR PARTE DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DERIVADA DE UNA SOLICITUD EXTRANJERA”, bajo la asesoría del DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ.

Con fundamento en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes y del artículo 10 del Reglamento para el Funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, se aprueba este trabajo de investigación, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor, en consecuencia se autoriza su presentación al jurado respectivo. La persona interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 09 de enero de 2023.

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DEDICATORIA

A MI MAMÁ LOURDES, la mujer que más admiro en todo el universo, una madre guerrera, perseverante y luchadora, mi mayor ejemplo a seguir. Gracias, porque a tu amor y apoyo incondicional debo mi crecimiento personal y profesional, sin ti esto no hubiera sido posible.

Agradezco a Dios y a la vida por haberme dado a la mejor madre del mundo. Te amo con todo mi ser.

A MIS ABUELITOS GRACIELA Y LUIS, quienes gracias a su amor, cuidado y enseñanzas forjaron una persona con ética y valores.

A MI HERMANA PAOLA LANDA, quien ha estado incondicionalmente conmigo en las buenas y en las malas. Sabes que aquí tienes a tu hermana para lo que sea que necesites.

A TI, ANDREA, porque este proyecto de investigación es fruto de tu esfuerzo y dedicación. Confía en ti y en tu capacidad, llegarás muy lejos.

AGRADECIMIENTOS

Hace aproximadamente ocho años tomé una de las decisiones más importantes de mi vida, estudiar la Licenciatura de Derecho en la universidad más importante de Iberoamérica, la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin embargo, este camino no hubiera sido posible sin ustedes, a quienes agradezco infinitamente su apoyo y presencia:

A MI PAPÁ CÉSAR LANDA, por haberme instruido en esta hermosa profesión.

AL DOCTOR ALEJANDRO MARTÍNEZ ROCHA, quien ha sido mi mentor y guía a nivel académico y profesional. Gracias por la confianza que me ha brindado y la oportunidad de colaborar en su despacho, del cual agradezco la experiencia y conocimientos adquiridos hasta la fecha.

AL MAESTRO JOSUÉ MARTÍNEZ ROCHA, a quien admiro por su dedicación y capacidad intelectual. Agradezco la confianza y el apoyo otorgado en mi estadía dentro del despacho.

AL DOCTOR LUCIANO SILVA RAMÍREZ, quien fue mi maestro y ahora director de tesis. Gracias por brindarme las bases y el amor al Derecho de Amparo.

A MIS PROFESORES DE LA FACULTAD, por todos los conocimientos y experiencias compartidas a lo largo de mi carrera profesional.

A LA UNAM, mi segundo hogar, la institución que me ha proporcionado las herramientas necesarias para crecer a nivel profesional. Gracias por haberme obsequiado los mejores años de mi vida, desde la preparatoria hasta la universidad.

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

EL JUICIO DE AMPARO. ASPECTOS FUNDAMENTALES

I.I. Fundamento del Juicio de Amparo.....	4
I.II. Concepto del Juicio de Amparo.....	7
I.III. Sujetos procesales.....	11
3.1. Quejoso.....	11
3.2. Autoridad responsable.....	12
3.3. Tercero Interesado.....	14
3.4. Ministerio Público.....	15
I.IV. Principios rectores del Juicio de Amparo.....	16
4.1. Principios que rigen la acción del amparo.....	17
4.1.1. Principio de existencia de agravio personal y directo.....	17
4.1.2. Principio de instancia de parte agraviada.....	25
4.1.3. Principio de definitividad.....	27
4.2. Principio que rige el procedimiento de amparo.....	30
4.2.1. Principio de prosecución judicial.....	30
4.3. Principios que rigen las sentencias de amparo.....	32
4.3.1. Principio de relatividad de las sentencias.....	32
4.3.2. Principio de estricto derecho.....	37
I.V. Vías del juicio de amparo.....	41
5.1. Amparo indirecto.....	41

CAPÍTULO II

LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO

II.I. Fundamento constitucional y legal.....	47
II.II. La suspensión en el amparo.....	48
2.1. Concepto.....	48
2.2. Naturaleza jurídica.....	50
2.3. Objeto de la suspensión.....	55
II.III. Tipos de suspensión en el amparo indirecto.....	57
3.1. Suspensión de oficio.....	57
3.2. Suspensión a petición de parte.....	58
3.2.1. Procedencia de la suspensión.....	59
3.2.2. Apariencia del buen derecho.....	64
3.2.3. Interés legítimo, daño irreparable e interés social.....	67
II.IV. Suspensión provisional.....	70
II.V. Trámite de la suspensión.....	71
5.1. Presentación de la demanda de amparo.....	71
5.2. Garantía y contragarantía.....	73
5.3. Informe previo.....	74
5.4. Audiencia incidental.....	75
5.5. Sentencia interlocutoria.....	78
II.VI. Suspensión definitiva.....	80
II.VII. Efectos de la suspensión.....	82
II.VIII. Ejecución y cumplimiento de la suspensión.....	87

II.IX. Medios de impugnación.....	88
9.1. Recurso de queja.....	88
9.2. Recurso de revisión.....	89

CAPÍTULO III

UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA

III.I. Obligaciones contraídas a nivel internacional.....	92
1.1. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo).....	94
1.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida).....	97
1.3. Grupo de Acción Financiera Internacional.....	99
1.4. Consejo de Seguridad de las Naciones.....	104
III.II. Funcionamiento de la Unidad de Inteligencia Financiera.....	107
2.1. Marco Jurídico.....	108
III.III. Procedimiento para el congelamiento de cuentas bancarias.....	110
3.1. Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.....	112
3.2. Garantía de audiencia.....	116
3.3. Eliminación de la lista de personas bloqueadas.....	118

CAPÍTULO IV

SUSPENSIÓN CON RELACIÓN AL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS

IV.I. Estudio sobre la procedencia de la suspensión en el bloqueo de cuentas bancarias con base en el análisis de la apariencia del buen derecho.....	121
IV.II. Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala.....	134

IV.III. Reglas para otorgar la suspensión con base en la jurisprudencia 2ª./J.87/2019(10ª.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	138
3.1. Cumplimiento a compromisos internacionales.....	138
3.2. Caso excepcional.....	141
3.2.1. Análisis de los elementos que constituyen el supuesto excepcional.....	142
3.2.2. Elementos adicionales a considerar para que una solicitud brinde completa certeza jurídica al gobernado, con base en instrumentos internacionales.....	149
IV.IV. Estudio de casos prácticos.....	155
4.1. Caso práctico 1.....	155
4.2. Caso práctico 2.....	158
4.3. Caso práctico 3.....	160
IV.V. Comentario adicional.....	169
Conclusiones.....	171
Fuentes de consulta.....	178

INTRODUCCIÓN

El legislador a través del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP) para integrar la *“lista de personas bloqueadas”*, misma que realiza a través de la Unidad de Inteligencia Financiera (en adelante UIF) de conformidad con el artículo 15, fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que las instituciones financieras suspendan toda clase de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios integrados en dicha lista, ya que se sospecha podrían estar vinculados a la comisión y continuación de los delitos que ponen en peligro al sistema financiero.

Lo anterior, toda vez que la UIF, dependiente de la SHCP, se creó con el objeto de auxiliar en el combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, con la tarea primordial de implementar medidas y procedimientos dirigidos a la prevención y detección de actos y operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxiliar o cooperar para la comisión de dichos actos delictivos.

Así, en nuestro país el bloqueo de cuentas bancarias ha ido en aumento, restringiendo los derechos económicos y patrimoniales de los gobernados, es por ello que quienes se encuentran dentro de la *“lista de personas bloqueadas”* han optado por promover juicios de amparo indirecto solicitando la suspensión del acto, a fin de que sus cuentas sean liberadas y puedan disponer libremente de sus recursos en tanto se decide en el cuaderno principal si dicha medida cautelar se encuentra apegada a los parámetros constitucionales.

Por lo tanto, en el presente proyecto de investigación nos abocaremos a realizar un análisis de la procedencia de la suspensión provisional en el juicio de amparo cuando el acto reclamado consista en el bloqueo de cuentas bancarias ordenado por la UIF, pues como bien sabemos, al momento de que el órgano jurisdiccional decide si la otorga o no, únicamente tomará en cuenta lo manifestado por el quejoso dentro de su escrito inicial de demanda y los anexos que a ella acompañan, ya que es la única información con la que cuenta en dicho momento

procesal. De ahí que, estudiaremos si es procedente que los jueces de amparo concedan la suspensión provisional en el congelamiento de cuentas bancarias, con base en la apariencia del buen derecho del acto y su ponderación frente a la no afectación al interés social y la no contravención al orden público.

Asimismo, analizaremos el criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), mediante el cual determinó las reglas para que no surta efectos la suspensión provisional cuando el acto reclamado sea el congelamiento de cuentas bancarias, ya que además de analizar si se cumple con los requisitos previstos en los artículos 128, 131 y 138 de la Ley de Amparo, la autoridad jurisdiccional tiene la obligación de observar lo que establece el criterio jurisprudencial con número de registro 2a./J. 87/2019 (10a.) titulado “*SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO*”, el cual marca un supuesto de excepción, pues aun cumpliendo con los requisitos previstos en la Ley de Amparo, no surtirá efectos si dicha medida cautelar tiene como origen el cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

Bajo esa tesitura, para realizar el estudio del tema en comento, el presente proyecto de investigación contará con cuatro capítulos, en el Capítulo I se abordará el juicio de amparo en sus generalidades, para entender con mayor detenimiento: ¿Qué debe entenderse por juicio de amparo?, ¿cuál es su objeto?, ¿cuáles son los principios rectores en la materia? y la procedencia del amparo indirecto con relación al bloqueo de cuentas bancarias.

Por otro lado, en el Capítulo II se analizará la suspensión del acto reclamado: Fundamento constitucional y legal, ¿qué debe entenderse por la suspensión del acto reclamado?, ¿cuál es su objeto y su naturaleza?, los tipos de suspensión que existen en el juicio de amparo y sus dos temporalidades, los requisitos que establece la Ley de Amparo para su otorgamiento y los recursos que se pueden interponer en contra de los autos que se dicten dentro del cuaderno incidental.

En el Capítulo III, se analizará a la UIF a la luz de los tratados internacionales en materia de prevención y combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, y las obligaciones a las cuáles se ha suscrito el Estado Mexicano, tales como implementar una autoridad competente que tome acción rápida y efectiva en respuesta a solicitudes extranjeras, y a generar medidas que auxilien a identificar, congelar, embargar y decomisar bienes lavados, producto de operaciones con recursos de procedencia ilícita y del financiamiento al terrorismo; asimismo, estudiaremos sus facultades acorde al marco jurídico nacional y el procedimiento para el congelamiento de cuentas bancarias.

Por último, en el Capítulo IV analizaremos la procedencia de la suspensión provisional en el congelamiento de cuentas bancarias, con base en la apariencia del buen derecho y su ponderación frente al interés social y al orden público. Para posteriormente, realizar un estudio del criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la SCJN con número de registro 2a./J. 87/2019 (10a.) titulado *“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”*, el cual marca el supuesto excepcional en el que se determinan las condiciones por las cuales la suspensión provisional no surtirá efectos.

Y finalmente, relataremos 3 casos prácticos que nos ayudarán a entender, a través de la experiencia, la forma en la que los órganos jurisdiccionales dan trámite a la suspensión y la manera en la que la UIF pretende justificar que el acto reclamado encuadra en el supuesto excepcional, lo anterior con la finalidad de determinar si los bloqueos que han sido ordenados por la UIF cumplen los parámetros jurisprudenciales en comento para que no surta efectos la suspensión provisional, y en su momento, se niegue la suspensión definitiva.

CAPITULO I. EL JUICIO DE AMPARO. ASPECTOS FUNDAMENTALES

“El juicio de amparo en esencia se creó como un mecanismo de protección y defensa de los derechos humanos de los gobernados, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en contra de violaciones suscitadas por actos de autoridad. Su objeto es invalidar, modificar o revocar el acto de autoridad, o en su caso dejar de aplicar una ley para que se le restituya al quejoso el pleno goce de sus derechos humanos.”¹

Así, el congelamiento o bloqueo de cuentas bancarias que ejecutan las instituciones financieras a consecuencia de la llamada “*lista de personas bloqueadas*” ordenada por la UIF, al ser un acto emitido por una entidad administrativa en la cual se afectan los derechos sustantivos del gobernado, como lo son sus derechos económicos, al restringir la disposición del numerario que posee el titular de la cuenta e impedir la realización de cualquier otra operación financiera, se ha determinado que la vía idónea para impugnar estas decisiones es el juicio de amparo indirecto. Por ende, para iniciar este trabajo de investigación me avocaré a estudiar qué es el juicio de amparo.

I.I. FUNDAMENTO DEL JUICIO DE AMPARO.

Como toda institución jurídica, es necesario que dicha figura tenga un fundamento en el sistema normativo que rige al Estado, esto atendiendo al principio de supremacía constitucional, así como también debe contar con una ley reglamentaria que regule directamente la disposición constitucional y demás ordenamientos que se requieran para normar de manera adecuada lo relativo a este medio de control constitucional.

En este sentido, el fundamento constitucional del juicio de amparo se encuentra previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señalan:

¹ Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 21.

“Artículo 103. *Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y*
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”*

“Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

(...)”

De ahí que, el juicio de amparo procede cuando en la controversia se aleguen:

- Leyes, actos u omisiones provenientes de una autoridad que vulneren los derechos humanos o garantías otorgadas a los gobernados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
- Leyes o actos de la Federación que restrinjan o violenten la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, o cuando estos invadan la esfera competencial de la Federación, siempre y cuando se afecten los derechos humanos o garantías otorgadas a los gobernados.

Por otro lado, el fundamento legal del juicio de amparo lo constituye la *Ley del Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 2 de abril del 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Este ordenamiento regula los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en ella se establecen todas las particularidades del juicio de amparo, misma que de conformidad con su artículo 1º establece:

“Artículo 1o. *El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:*

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*
- II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
y
- III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.”

Y, en caso de que en ella no se contemple algún trámite, de conformidad con el artículo 2º, párrafo segundo ² de la referida ley, se aplicará de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en su defecto, los principios generales del derecho.

I.II. CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO

Para entrar al estudio de este medio de defensa, resulta importante determinar a qué se le conoce como “juicio de amparo” y cómo lo han definido diversos tratadistas.

La palabra amparo proviene de la palabra “**amparar**”, que de acuerdo con la Real Academia Española tiene diversos significados:

“1. tr. Favorecer, proteger.

...

3. prnl. Valerse del apoyo o protección de alguien o algo.

4. prnl. Defenderse, guarecerse.”³

Jurídicamente, la palabra “amparo” es utilizada para hacer referencia al juicio constitucional de amparo, es decir, a una garantía judicial, un proceso constitucional, un mecanismo de protección específico que salvaguarda los derechos humanos consagrados en el bloque constitucional. Paralelamente, de acuerdo con la Real Academia Española, la palabra “**juicio**” es “*der. El conocimiento de una causa en la cual el juez ha de pronunciar la sentencia*”⁴.

De ahí que, podemos sacar una primera definición del juicio de amparo como: El mecanismo creado para proteger y defender la esfera jurídica del gobernado, por medio del cual se hace del conocimiento del juez que se ha sufrido una afectación por parte de un acto de autoridad, para que este determine, a través de una

² **Artículo 2o.** El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta Ley.

A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho.

³ Real Academia Española, *Amparar*, Página web: <https://dle.rae.es/amparar?m=form>

⁴ Real Academia Española, *Juicio*. Página web: <https://dle.rae.es/juicio>

sentencia, si el acto que se reclama es acorde a los preceptos que conforman el bloque de constitucionalidad.

Doctrinalmente, el Doctor Luciano Silva Ramírez, define al juicio de amparo como un *“juicio autónomo de carácter constitucional que tiene la finalidad de resolver las controversias a que alude el artículo 103 , cuando se violen derechos fundamentales, derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas para su protección en la Constitución, así como en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, cuya sustanciación se efectuará de acuerdo a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Constitución, la Ley de Amparo, y la jurisprudencia, teniendo por objeto restituir al quejoso en el pleno goce de su derecho violado, volviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación causada por la norma, acto u omisión de cualquier autoridad.”*⁵

El autor Raúl Chávez Castillo lo define como *“el juicio constitucional extraordinario, que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona en lo individual o colectivo ante los tribunales de la Federación en contra de normas generales, actos de autoridad o particulares, en los casos expresamente señalados por la ley, cuando considere que han violado sus derechos humanos y/o garantías establecidas en la Constitución Mexicana o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, teniendo por objeto la declaración de inconstitucionalidad de dicho acto o norma general, invalidándose o nulificándose en relación con quienes lo promueven, restituyéndolo en el pleno goce de sus derechos violados.”*⁶

Por su parte, la autora Adriana Campuzano Gallegos define al juicio de amparo como *“el medio de control de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de los actos, normas y omisiones que provienen de autoridades y de los particulares que actúan como autoridades, el cual se sigue en forma de juicio ante*

⁵ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 286.

⁶ Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 23.

los Tribunales federales, equivalente al recurso efectivo a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”⁷

Finalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su Fascículo 2 definió al juicio de amparo de la siguiente manera:

“ El medio de protección directa, por vía de acción, que de conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite: 1) por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; 2) por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 3) por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁸

En consecuencia, para poder construir una definición adecuada del juicio de amparo, esta debe incorporar los siguientes elementos:

- a. Mecanismo de control constitucional.** Esto quiere decir que es un juicio constitucional, ya que su principal función es mantener o defender

⁷ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, p.1.

⁸ Brito Melgarejo, Rodrigo, *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*, 1ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, (agosto 2015). Página web: <file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/MECANISMOS%20JURISDICCIONALES.001.pdf>

las prerrogativas instauradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

- b. Acción.** El derecho público subjetivo que tiene toda persona ya sea física o moral, en su calidad de gobernado, que le otorga la facultad de acudir ante los Tribunales Federales cuando haya resentido una violación en alguno o algunos de sus derechos humanos y garantías constitucionales, con motivo de una norma general, acto u omisión por parte de la autoridad.
- c. Tribunales de la Federación.** Del juicio de amparo conocen los órganos judiciales federales del estado, como los Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d. Protege a los gobernados de los actos de autoridad que violan o vulneran sus derechos fundamentales.** Se pueden impugnar normas generales, actos u omisiones emitidas por una autoridad, que se consideren violatorias a sus derechos humanos y a sus garantías reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
- e. Su finalidad es restituir al gobernado en el goce del derecho violado.** Esto es que, la sentencia que se concede en el amparo tiene como efecto restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación (cuando el acto reclamado es de carácter positivo) u obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho y a cumplir lo que el mismo exige (cuando el acto reclamado es de carácter negativo).

Así, el juicio de amparo lo podemos definir como un juicio constitucional, que inicia por la acción que ejercitan los gobernados, ya sea de manera individual o colectiva, ante los Tribunales de la Federación, en contra de un acto de autoridad, que puede ser cualquier norma general, acto u omisión que se advierte ha generado una afectación en su esfera jurídica, ya sea en sus derechos humanos o garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los

tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, con la finalidad de restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos fundamentales que le hayan sido violentados.

I.III. SUJETOS PROCESALES

“Los sujetos procesales del amparo son aquellos que intervienen en el procedimiento constitucional, debido a su interés de que se declare la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad, o bien que interviene como reguladora en los casos autorizados por ley, como lo es el Ministerio Público de la Federación.”⁹

Estos sujetos o también denominadas partes del juicio de amparo se encuentran previstos en el artículo 5 de la Ley de Amparo, y son:

3.1 Quejoso

La parte agraviada o el también denominado quejoso, es el gobernado, ya sea persona física o moral, que ha resentido una violación real y actual en sus derechos humanos o garantías individuales a través de un acto de autoridad, por lo que tiene un interés jurídico o legítimo individual o colectivo de que se le restituya el pleno goce de sus derechos y garantías violadas, para lo cual acude ante los Tribunales Federales competentes para que a través del juicio de amparo se declare la inconstitucionalidad de la norma o del acto que reclama. Por lo tanto, el quejoso es quien promueve la demanda de amparo.

De conformidad con el Doctor Silva Ramírez, el quejoso *“es cualquier gobernado ya sea persona física o moral, que resiente un daño, un perjuicio, una afectación de manera directa, personal o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico por la norma, acto u omisión de autoridad, ya sea que tenga un interés jurídico o legítimo individual o colectivo, que en defensa de sus intereses*

⁹ Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 29.

estrictamente patrimoniales promueve el juicio de amparo para que se restituya su derecho vulnerado.”¹⁰

Al respecto, el autor Contreras Castellanos manifiesta que este “*se identifica como el gobernado, persona física o moral, privada, social u oficial, que sufre en su órbita jurídica, una lesión o agravio por un acto de autoridad que vulnera su estatuto constitucional de garantías individuales o sociales; por lo que, en virtud de dicha lesión procede a defenderse del acto mediante la promoción del juicio de amparo, que implica la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades señaladas como responsables y por los actos que se les atribuye.*”¹¹

3.2. Autoridad responsable

El juicio de amparo sólo procede en contra de actos de autoridad como normas generales, actos u omisiones que violen los derechos humanos reconocidos o las garantías individuales previstas en la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, excepcionalmente en contra de actos provenientes de un particular.

Un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, de acuerdo con el jurista Raúl Chávez Castillo posee 4 elementos sustanciales:

- I. Que sea emitido por un órgano del Estado provisto de facultades de decisión o de ejecución, de hecho o de derecho, que produce una afectación en la esfera jurídica del gobernado;
- II. Que sea imperativo, lo que implica que tiene fuerza jurídica para ordenar que se realice su voluntad,
- III. Que sea unilateral, es decir que no se requiere de un acuerdo de voluntades entre la autoridad, y el gobernado, ya que se realiza sin tomar la consideración de este último, y

¹⁰ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 372

¹¹ Julio C. Contreras Castellanos. *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*. 1ª ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009, p. 68

- IV. Que sea coercitivo, ya que la autoridad del Estado tiene la facultad de hacer valer sus determinaciones por medio de la fuerza, cuando estas no se cumplan de manera voluntaria.¹²

En este sentido, para que un sujeto sea considerado como autoridad, este debe poseer principalmente los siguientes elementos: Tener representación de un órgano de Estado que goce de titularidad para decidir o ejecutar, que ostente la facultad de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, que disponga de imperatividad para ejercer sus facultades y coercitividad para hacer valer sus determinaciones cuando el gobernado no lo realice de forma voluntaria.

El jurista Luciano Silva Ramírez define a la autoridad para efectos del amparo como *“todo ente estatal de facto o de iure, con facultades de decisión y ejecución, las que va a efectuar de manera unilateral, imperativa y coercible. Es decir, las autoridades van a exteriorizar su voluntad de manera unilateral, mediante leyes, tratados internacionales, sentencias y cualquier acto, imperativamente y tiene la fuerza pública, la coacción para llevar a cabo dichas determinaciones.”*¹³

Respecto a la autoridad como sujeto procesal en el juicio de amparo, el autor Juventino Casto y Castro manifiesta que *“no se entiende con toda precisión si es una parte demandada, pues no interviene en la controversia en virtud de la defensa de derechos subjetivos, públicos o privados, sino en cumplimiento de funciones públicas que a él se le atribuyen por elección o designación; una parte acusada no es el amparo un juicio de responsabilidades, sino de anulación de procedimientos contrarios a la Constitución o como una parte sui géneris, término vago y cómodo que permite el enfrentamiento a una naturaleza procesal no bien entendida y determinada.”*¹⁴

En consecuencia, una autoridad para efectos del amparo es todo ente que representa al Estado, cuya imperatividad deviene de una ley que le confiere diversas

¹² Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 21.

¹³ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p.316.

¹⁴ Casto y Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*, 14 ed., México, Editorial Porrúa, 2006, p. 514

facultades, y es quien se encarga de dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de forma unilateral, obligatoria y coercitiva o que omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría su situación jurídica. No obstante, en la actualidad un particular también puede fungir como autoridad responsable para efectos del amparo, siempre y cuando realice actos equivalentes a los de autoridad que afecten su esfera jurídica y cuyas funciones se encuentren delimitadas en el ordenamiento jurídico.

3.3. Tercero Interesado

El Primer Tribunal Colegiado del Estado de Tlaxcala explica que la calidad de tercero interesado se da cuando sus intereses son contrarios a los del quejoso o quien reclama el acto reclamado:

“TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO DE AMPARO. LE ASISTE ESE CARÁCTER A QUIEN TIENE UN INTERÉS CONTRARIO AL DEL QUEJOSO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA CALIDAD CON LA QUE COMPARECIÓ AL JUICIO DE ORIGEN.

El artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo establece de manera enunciativa y no limitativa, algunos de los supuestos en que se tiene el carácter de tercero interesado, es decir, no contempla todos aquellos casos en que una persona puede tener dicha calidad. De manera específica, el inciso b) prevé que cuando el acto reclamado derive de un juicio o una controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo, puede tener el carácter de tercero interesado la contraparte del quejoso. Ahora bien, la interpretación que debe darse a esa porción normativa es en el sentido de que quien busque atribuirse la calidad de tercero interesado, debe tener una posición contraria a la del quejoso, esto es, que su actitud procesal esté confrontada con la postura que asume éste, sin que constituya un obstáculo que ambas partes hayan fungido como demandadas en el juicio de origen, pues lo relevante es que sus pretensiones sean opuestas, en virtud de que ante el otorgamiento de la protección de la Justicia de la Unión, la parte

tercero interesada verá afectada su esfera jurídica. Dicha interpretación es congruente con la parte final del precepto aludido, en la que se establece que también tiene el carácter de tercero interesado la persona extraña al procedimiento que tenga un interés contrario al del quejoso. Por tanto, el que se permita que alguien ajeno al juicio acuda a la instancia constitucional con esa calidad, corrobora el hecho de que es irrelevante el carácter con el que se comparezca al procedimiento, pues lo importante es que se tenga un interés contrario al del quejoso.”¹⁵

Por lo tanto, el interés del tercero interesado radica en que tiene un deseo de que subsista el acto que se reclama o la resolución dictada, puesto que le ha dejado un beneficio, por lo que tiene un interés contrario al de la parte quejosa.

3.4. Ministerio Público

De conformidad con el artículo 21 Constitucional, el Ministerio Público es la institución encargada de la investigación de los delitos, para lo cual, le han sido delegadas diversas atribuciones y recursos, a efecto de que ejerza dicha facultad. Con relación al juicio de amparo, el artículo 107, fracción XV del mismo cuerpo normativo establece:

*“**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

(...)

***XV.** El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley;*

(...)”

¹⁵ Tesis: XXVIII.1o.7 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, julio 2019, p. 2163

Consecuentemente, como es parte en todos los juicios de amparo, ya que actúa en representación del interés general, está en posibilidad de formular “pedimentos”, oficios por medio de los cuales expresa su parecer sobre el juicio ante el Tribunal y solicita alguna providencia o el dictado de una resolución en determinado sentido.¹⁶

I.IV. PRINCIPIOS RECTORES DEL JUICIO DE AMPARO

De acuerdo con la Real Academia Española, el término principio, proviene del latín *principium*, que significa “3. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia.” y “6. Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta.”¹⁷

El autor del Castillo del Valle los conceptualiza como “los principios fundamentales del amparo son las reglas de procedencia, procedimiento y efectividad del juicio constitucional mexicano, las cuales están previstas en diversas disposiciones de la Constitución y de la Ley de Amparo (...) dichas reglas deben ser acatadas y observadas puntualmente, a fin de que el juicio de garantías sea substanciado conforme a derecho, de donde deviene su importancia y trascendencia en el ámbito procesal y procedimental del amparo.”¹⁸

Por lo tanto, las principales características con las que cuentan estos principios fundamentales son las siguientes:

- **Son postulados fundamentales.** Estos se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico que rige a la materia, esto es, se encuentran elevados a nivel constitucional, y además se encuentran regulados en la Ley de Amparo.
- **Rigen al Juicio de Amparo.** Son los lineamientos que se ocupan de regular los principales aspectos de este mecanismo de control

¹⁶ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, p. 12

¹⁷ Real Academia Española, *Principio*. Página web: <https://dle.rae.es/principio>

¹⁸ Del Castillo del Valle, Alberto, *Defensa jurídica de la Constitución en México*, 3a. ed., México, Editorial Educación Cumorah, A.C., 2004, p. 77

constitucional, por lo que estos constituyen postulados básicos a los que debe atender toda autoridad competente en el juicio de amparo.

- **Son reglas de procedencia, procedimiento y efectividad.** Toda vez que regulan el procedimiento que debe seguir el juicio de amparo.

En conclusión, los principios rectores del juicio de amparo funcionan como las reglas máximas o los principios fundamentales desentrañados del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Amparo, que sirven de sustento a este medio de control constitucional, ya que rigen su acción, tramitación y resolución.

Los principios constitucionales mayormente reconocidos por la doctrina son:

4.1. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACCIÓN AMPARO

4.1.1. Principio de existencia de agravio personal y directo

Este principio establece que quien promueve el juicio de amparo o quien ejercite la acción de amparo, deberá ser aquella persona que sufre una violación en sus derechos fundamentales provocada por un acto de autoridad. Así, este principio encuentra su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción I, que a la letra señala:

*“**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:*

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho (...) siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa (...).”

Y, paralelamente, su fundamento legal se encuentra previsto en el artículo 6º de la Ley de Amparo, que a la letra señala:

“Artículo 6. *El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5º de esta Ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta Ley.”*

El Doctor Alejandro Martínez Rocha manifiesta que *“la palabra agravio es una ofensa o perjuicio a los derechos sustantivos del gobernado, el cual debe resentir una persona determinada física o moral, quien es el único con capacidad jurídica para proceder en dicha vía, derivado de un acto de autoridad; por otro lado, la palabra directo refiere que debe ser inminente.”*¹⁹

De esta manera, desentrañando los elementos que posee este principio, podemos decir que:

- El agravio, es la afectación real a las garantías individuales de una persona, física o moral, el cual es ocasionado por un acto de autoridad.
- El carácter personal del agravio, proviene de la circunstancia de que el acto de autoridad debe afectar a una persona cierta, concreta y determinada, la cual al ser titular del derecho controvertido, puede promover el juicio de garantías.
- El carácter de directo que implica que éste sea pasado, presente o futuro inminente.²⁰

Según el autor Luciano Silva, este principio implica que *“todo gobernado, ya sea persona física o persona moral, de derecho social, y excepcionalmente de derecho público, que resienta un daño o perjuicio, un agravio, un menoscabo, una ofensa en su esfera de derechos constitucionales por la ley o acto de autoridad,*

¹⁹ Martínez Rocha, Alejandro. *La Sentencia de Amparo y su cumplimiento*, 1ª.ed, México, Editorial Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2007, p. 35

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Principios Constitucionales que rigen al Juicio de Amparo*, 1ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (agosto 2008), p. 77. Página web: https://www.SCJN.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_Suprema Corte de Justicia de la Nación/publicacion/2017-03/74153.pdf

estará legitimado para promover demanda de amparo, pero dicho agravio debe ser de manera directa, objetiva y personal al quejoso.”²¹

Por su parte, el autor Contreras Castellanos manifiesta que *“el acto de autoridad deberá causar al gobernado que intenta accionar la maquinaria judicial, un agravio personal y directo, eso es, que materialmente se vean afectados sus intereses, como un elemento fundamental, pues de no acreditarse un agravio personal y directo, no se afectarían los intereses jurídicos del quejoso y no tendría legitimación activa para promover el juicio de amparo.”²²*

En conclusión, el principio de existencia de un agravio personal y directo establece que la persona que promueve el juicio de amparo debe ser aquella que ha sufrido una violación o un agravio directo en sus derechos fundamentales provocado por un acto de autoridad, lo que produce a su vez, un interés jurídico, mismo que puede identificarse con lo que se conoce como derecho subjetivo.

Excepción - Interés legítimo individual o colectivo

No obstante, a pesar de que este principio en su génesis no conlleva excepción alguna, fue a partir de la reforma constitucional del 6 de junio del 2011 que se introdujo en el artículo 107, fracción I, el *interés legítimo individual o colectivo*, el cual tiene por objeto tutelar los derechos humanos de tercera generación, también denominados colectivos o difusos. Al respecto, la tesis jurisprudencial XI.1o.A.T.J/10 (10^a.) emitida por nuestros máximos tribunales establece:

“INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe

²¹ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 337.

²² Contreras Castellanos, Julio C, *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*, 1^a ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009, p. 43

entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas. Por su parte, los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen. Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación ad causam, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias, el Constituyente Permanente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos, sin que se haya expedido el ordenamiento que reglamente las acciones relativas. No obstante, la regulación formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la colectividad cuando precisan defender al grupo al que pertenecen de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual. Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de amparo indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se

traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto.”²³

De ahí que, el interés legítimo tutela los intereses difusos o colectivos, lo cual se traduce en que todos los miembros de un grupo se encuentran legitimados para promover el juicio de amparo indirecto toda vez que hacen valer un interés común, cuya resolución beneficiará o perjudicará a todos. Es por ello que, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, se aperturó la posibilidad de accionar el juicio de amparo, tal como se muestra a continuación:

“Artículo 107. (...)

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

(...)”

Asimismo, el artículo 5º, fracción I de la Ley de Amparo prevé la existencia del interés legítimo individual o colectivo:

“Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una

²³ Tesis XI.1o. A.T. J/10 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo IV, septiembre 2016, p. 2417

afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

(...)”

Al respecto la autora Adriana Campuzano manifiesta que *“el interés jurídico es lo que se conoce con el nombre de derecho subjetivo, y por su parte, el interés legítimo nace cuando una persona o un conjunto de personas, debido a la posición que guardan frente al acto, serían beneficiados si se cumpliera la ley.”*²⁴

Frente a ello, la Segunda Sala de la SCJN plasmó cuáles son los elementos constitutivos como requisitos de ambos intereses para promover el juicio de amparo:

“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá

²⁴ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, pp. 4 y 5

acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.”²⁵

En esencia las diferencias entre el interés jurídico y el interés legítimo se traducen en:

INTERÉS JURÍDICO	INTERÉS LEGÍTIMO
El acto de autoridad produce un daño, un perjuicio de manera personal y directa en la esfera jurídica del quejoso.	Implica la existencia de una norma constitucional en la que se establece o tutela algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada.
Se tiene que demostrar la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado.	No requiere ser titular de un derecho subjetivo, únicamente que resienta una afectación en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
Al ser un agravio personal y directo, su concesión únicamente beneficiaría al quejoso.	La concesión del amparo se traduciría en un beneficio en favor de quienes promovieron el juicio de amparo, como resultado de la resolución que en su caso se dicte.

²⁵ Tesis 2ª./J.51/2019 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, marzo del 2019, p.1598

No obstante, el hecho de que se haya ampliado la posibilidad para acudir al juicio de amparo no implica que cualquiera puede promoverlo, pues primeramente deberá acreditar que posee un interés jurídico o legítimo, no simple. Sobre el particular, la Primera Sala de la SCJN especifica cuál es la diferencia entre quien posee un interés legítimo y un interés simple:

“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.

La reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, además de que sustituyó el concepto de interés jurídico por el de interés legítimo, abrió las posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante lo anterior, dicha reforma no puede traducirse en una apertura absoluta para que por cualquier motivo se acuda al juicio de amparo, ya que el Constituyente Permanente introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o jurídicamente irrelevante, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, el interés legítimo se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra. Consecuentemente, cuando el quejoso acredita únicamente el interés simple, mas no el legítimo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²⁶

²⁶ Tesis: 1a./J. 38/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, agosto del 2016, p. 690.

En consecuencia, el interés simple se puede traducir como el interés que puede tener cualquier gobernado, y que al momento de que se dicta la sentencia de fondo y se brinda la protección federal no se traducirá en un beneficio para el interesado al no existir afectación en su esfera jurídica; sin embargo, el interés legítimo exige que sea un interés individual o colectivo, que en caso de concederse el amparo, otorgue un beneficio a favor del promovente derivado de un acto que causó afectación en su esfera jurídica.

Aquí, no se requiere que dicha colectividad sea titular de un derecho subjetivo, o que resientan un daño, un perjuicio de manera directa y personal, sólo basta con que resienta una afectación debido a su especial situación frente al orden jurídico para que promueva el amparo. Por lo que, para estar en posibilidades de acudir al juicio de amparo, el gobernado debe acreditar que tiene un interés jurídico o legítimo, y no sólo un interés simple.

4.1.2. Principio de instancia de parte agraviada

El término instancia, de acuerdo a la Real Academia Española, proviene del latín *instantia* que, tiene su raíz en la acción y efecto de instar, lo cual a su vez se constituye como “1.Repetir la súplica o petición, insistir en ella con ahínco” y “3. Apretar o urgir la pronta ejecución de algo.”²⁷ Por lo tanto, podemos inferir que en materia de amparo, el término instancia de parte agraviada se refiere a que únicamente la persona que se ve afectada por un acto de autoridad puede instar ante los tribunales de amparo para que intervengan en su protección.

Este principio al igual que el anterior, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción I y su fundamento legal en el artículo 6 de la Ley de Amparo.

La SCJN señala que el amparo protege en forma directa e inmediata los derechos públicos subjetivos de las personas, por lo que sólo se puede iniciar cuando el gobernado así lo solicite, es decir, cuando la persona que resiente una afectación por parte de un acto de autoridad solicita por vía de acción la protección

²⁷ Real Academia Española, *Instar*. Página web: <https://dle.rae.es/instar>

de la Justicia Federal, de tal manera que si nadie acude a solicitar el amparo, no podrá iniciarse de manera oficiosa, por lo que los órganos constitucionales no están legalmente facultados para actuar oficiosamente en favor del individuo a quien se violan las garantías.²⁸

Doctrinalmente, el jurista Arellano García establece que *“este principio radica en que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por quien sufrió el menoscabo en su esfera jurídica, ya que, el Poder Judicial de la Federación no puede actuar de oficio, sin petición anterior; por lo que, se requiere que se ejercite por el interesado o en su caso por quien legalmente lo represente, la acción de amparo.”*²⁹

En virtud de ello, el juicio de amparo únicamente puede iniciar cuando la persona física o moral que se vea afectada por una norma general o cualquier otro acto que se reclame, ejercite acción; esto es, tiene la carga de impulsar el procedimiento a través de la presentación de la demanda, pues excluye toda posibilidad de que el órgano jurisdiccional de inicio de manera oficiosa, actuando a favor del gobernado, si este último no ejercita la acción.

No obstante, este principio cuenta con una excepción dentro de la Ley de Amparo, pues de conformidad con el artículo 15, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.

²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª. ed., México, Editorial Themis, 2009, p.19.

²⁹ Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 17ª ed., México, Editorial Porrúa, 2008, p. 11.

4.1.3. Principio de definitividad

Este principio rector del juicio de amparo tiene su fundamento constitucional en las fracciones III y IV del artículo 107, que a la letra señalan:

“Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

(...)

III. *Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

a) *Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.*

(...)

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales, aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificadas o revocadas, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

(...)

b) *Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y*

c) *Contra actos que afecten a personas extrañas a juicio.*

IV. *En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los*

efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

(...)”

El autor Julio Contreras manifiesta que *“el principio de definitividad resalta la naturaleza del juicio de amparo como un medio extraordinario de impugnación, pues el acto de autoridad que cause agravio podrá ser impugnado por medio del juicio de amparo, una vez que el quejoso hubiere agotado los recursos o medios de defensa ordinarios que puedan modificar, revocar o nulificar dicho acto.”*³⁰

El jurista Chávez Castillo establece que para *“la procedencia del juicio de amparo, los actos reclamados deben ser definitivos, o sea, que es obligación del afectado agotar el recurso o medio de defensa legal que establezca la ley ordinaria en contra del acto que reclame en el amparo, antes de acudir al juicio constitucional.”*³¹

Por su parte, la SCJN señala: *“Entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se halla el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que prevén la misma constitución y la ley de Amparo, y con base en*

³⁰ Julio C. Contreras Castellanos. *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*. 1ª ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009, p. 44

³¹ Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 57.

ambas (...) cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instruido precisamente para la impugnación de este.”³²

El Doctor Alejandro Martínez Rocha manifiesta que este principio “se crea por la misma naturaleza del amparo como un juicio extraordinario, ya que, al acudir a este, se sobreentienden agotadas todas las instancias del juicio ordinario. Por lo tanto, el acto debe ser definitivo, es decir, el procedimiento ordinario no prevé algún recurso para anularlo, revocarlo o modificarlo, lo que conlleva que los jueces de amparo examinen su inconstitucionalidad.”³³

En consecuencia, el quejoso, antes de solicitar la protección de la Justicia Federal, debe cerciorarse que ha agotado los medios de impugnación previstos en la ley de la que deriva el acto reclamado, pues de no agotarlos implicaría la inobservancia del principio de definitividad, lo que a su vez traería aparejada causal de improcedencia.

Bajo ese tenor, el juicio de amparo fue creado como un medio extraordinario de defensa, pues el legislador pretendió que su aplicación fuera la última instancia que utilice el gobernado para lograr que se anule el acto de autoridad que se estima ha vulnerado sus derechos humanos, por lo que, deberá de agotar los recursos ordinarios que la ley prevea.

Excepción al principio de definitividad

Sin embargo, este principio también tiene sus excepciones, en las cuales el quejoso no tiene la obligación de agotar los recursos ordinarios antes de promover el juicio de amparo, excepciones que pueden estar contenidas a nivel Constitucional, legal o jurisprudencial. No obstante, destacan las siguientes:

³² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª. ed., México, Editorial Themis, 2009, p. 35.

³³Martínez Rocha, Alejandro. *La Sentencia de Amparo y su cumplimiento*, 1ª.ed, México, Editorial Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2007, p.38

- I. Cuando el agraviado se encuentra frente a actos de imposible reparación, de suma gravedad y trascendencia a que alude el artículo 15 de la Ley de Amparo,
- II. Cuando se dan violaciones directas al artículo 16 constitucional en materia penal, relativo a los requisitos que debe contener la orden de aprehensión, igual que el artículo 19 respecto de los requisitos de forma y fondo que deben contener los autos de formal prisión,
- III. Cuando se trata de personas extrañas ajenas al juicio,
- IV. En materia administrativa cuando la ley que rige el acto reclamado no concede ningún recurso ordinario de defensa, o que este imponga mayores requisitos que los que señala la Ley de Amparo para obtener la suspensión definitiva, o establece plazo mayor para el otorgamiento de la suspensión provisional,
- V. Cuando el acto de autoridad no se encuentre fundado,
- VI. Cuando dicho recurso se prevea en el reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia,
- VII. Cuando se impugne la inconstitucionalidad de una ley,
- VIII. Cuando se trata de violaciones directas a la Constitución.³⁴

4.2. PRINCIPIO QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO

4.2.1. Principio de prosecución judicial

El fundamento del principio de prosecución judicial se encuentra consagrado en el artículo 107 constitucional, en su primera parte, que establece:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

³⁴ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, pp. 342-346

(...)"

Por otro lado, el fundamento legal de este principio se encuentra en el artículo 2º de la Ley de Amparo, pues en él se señala:

“Artículo 2o. *El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta Ley.*

(...)"

Ahora bien, doctrinalmente el autor Del Castillo del Valle manifiesta que este principio se denomina así en atención a la forma en que debe tramitarse el amparo, esto es, *“como un sistema de control constitucional de carácter jurisdiccional, puesto que se inicia con la presentación de la demanda, la que se hace del conocimiento de la parte demandada, que es la autoridad responsable, quien rinde un informe justificado (que hace las veces de contestación de demanda) dando lugar posterior al desahogo de una audiencia denominada constitucional, en la que tienen contacto directo con el juzgador y en ella se ofrecen los medios de prueba idóneos para acreditar sus pretensiones, y una vez cumplidas las mismas se pasa al dictado de una sentencia, en donde se decide lo planteado.”*³⁵

El Doctor en derecho Luciano Silva menciona que esencialmente estriba en que *“nuestro juicio de amparo se substanciará mediante un procedimiento formal de acuerdo con las bases que señala la Constitución y la Ley de Amparo, en el que las partes pueden hacer valer sus pretensiones, defensas, ofrecer, rendir pruebas y alegatos conforme a lo que a sus intereses convenga.”*³⁶

Por lo tanto, se concluye que, de conformidad con el principio de prosecución judicial, las partes que intervienen en el juicio de amparo deben seguir las formalidades que se establecen en la Constitución y en la Ley reguladora de la

³⁵ Del Castillo del Valle, Alberto, *Defensa jurídica de la Constitución en México*, 3a. ed., México, Editorial Educación Cumorah, A.C., 2004, p. 100

³⁶ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 347.

materia, los cuales permiten acreditar que este medio de control constitucional se constituye como un verdadero juicio, puesto que se siguen las principales características de un proceso jurisdiccional ordinario.

Excepción - Supletoriedad de la Ley de Amparo

En este principio, tenemos como excepción la supletoriedad de la Ley de Amparo, prevista en el artículo 2, segundo párrafo de la referida ley, que a la letra señala:

“Artículo 2o. (...)

A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho.”

4.3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS SENTENCIAS DE AMPARO

4.3.1. Principio de relatividad de las sentencias

Este principio también es conocido como fórmula de Otero, y encuentra su fundamento constitucional en el artículo 107, fracción II, primer párrafo, que a la letra señala:

“Artículo 107. *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

(...)

II. *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.*

(...)”

Por otro lado, encuentra su fundamento legal en el artículo 73 de la Ley de Amparo, mismo que a continuación se transcribe:

“Artículo 73. *Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.*

(...)”

Por lo transcrito anteriormente, este principio supone que los efectos protectores que se concedan en la sentencia definitiva únicamente beneficiarán a quien haya presentado el reclamo y a quien se haya otorgado la protección de la Justicia Federal.

Noriega Cantú refiere que *“este principio implica una necesaria consecuencia de que los efectos de la cosa juzgada en su caso determinado, no surten efectos en todos los casos similares, ni respecto de cualquier afectado por la ley o por el acto materia de la especie concreta; es decir, no surten efectos erga omnes, sino que benefician, exclusivamente, a quien solicitó y obtuvo el amparo por una parte y, por otra, que la ley o el acto reclamado, permanecerán inalterados desde el punto de vista de su validez y vigencia.”*³⁷

En esa misma línea, el Tesoro Jurídico de la SCJN establece que el principio de relatividad de las sentencias *“se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaratoria general sobre la inconstitucionalidad de la ley o el acto que motivare el juicio y que solo se protegerá al individuo que solicitó la protección constitucional, por lo que la sentencia que se dicte, solo se ocupará de los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos.”*³⁸

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª. ed., México, Editorial Themis, 2009, p.146. Op cit. Noriega Cantú, Alfonso, p. 796.

³⁸Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Juicio de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (noviembre 2014). Página web: https://www.sitios.SupremaCorteJusticia.de.laNacion.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_SupremaCorteJusticia.de.laNacion/pdfs/12.%20TJSCJN%20-%20JuicioAmparo.pdf

El jurista Carlos Arellano García argumenta que *“el principio de relatividad consiste en que, la sentencia de amparo que se dicte, en sus puntos resolutive, ha de abstenerse de hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y ha de limitarse a conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso que hizo valer la demanda de amparo, respecto del acto o de la ley de la autoridad responsable, que constituyó la materia de amparo, sin abarcar otras autoridades que no fueron parte, ni otros actos reclamados que no se propusieron en la demanda de amparo.”*³⁹

Así, concluimos que:

- Las sentencias emitidas por los órganos de control constitucional únicamente deberán ocuparse de los promoventes del juicio de garantías, lo que implica que sólo pueden beneficiar o, en su caso, afectar a las personas físicas o morales que interpusieron la demanda de amparo, y nunca a sujetos distintos.
- La protección de la Justicia Federal, que en su caso, se concediera al quejoso, únicamente será en relación con el acto de autoridad que se hubiese impugnado en la demanda de amparo.
- La determinación que los órganos de amparo emitan respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado nunca podrán tener efectos generales.⁴⁰

Por lo que, la esencia de este principio estriba en que las sentencias que se dicten sólo podrán ser pronunciadas respecto de aquellas personas que promovieron el juicio de amparo, limitándose los tribunales competentes a impartir protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin realizar declaraciones de inconstitucionalidad.

³⁹ Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 17ª ed., México, Editorial Porrúa, 2008, p. 33

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Principios Constitucionales que rigen al Juicio de Amparo, 1ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (agosto 2008), p. 152. Página web: https://www.SupremaCorte.deJusticia.de.laNación.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_SupremaCorte.deJusticia.de.laNación/publicacion/2017-03/74153.pdf

Excepción - Declaración General de Inconstitucionalidad

Empero, a partir de la reforma constitucional del 6 de junio del 2011, se abrió la posibilidad de que el Poder Judicial declare la inconstitucionalidad de una norma para que desaparezca del mundo jurídico, fracción que fue reformada el 11 de marzo del 2021 para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 107.

(...)

II. (...)

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

(...)”

Asimismo, la Declaratoria General de Inconstitucionalidad se encuentra regulada en la Ley de Amparo, que a la letra señala:

“Artículo 231. *Quando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la*

inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días. Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria. “

*“**Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.”

*“**Artículo 233.** Los plenos regionales, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su región se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión.”*

Ergo, de acuerdo con los preceptos anteriormente citados, cuando se resuelve la inconstitucionalidad de una norma general en juicios de amparo indirecto

en revisión, la SCJN lo informará a la autoridad emisora correspondiente, con la finalidad de que el órgano legislativo tome cartas en el asunto para solventar el problema de inconstitucionalidad de la norma objetada.

De igual manera, atendiendo a la norma constitucional, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, o la SCJN la establezca por precedentes, el Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Aquí corre un plazo de 90 días naturales durante el cual la autoridad deberá corregir el problema de inconstitucionalidad. Si fenece el término, la SCJN emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad, siempre que fuere aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En este sentido, el Doctor Luciano Silva manifiesta que *“se realizó esta reforma constitucional en torno a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera la facultad de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad en las sentencias de amparo que versen únicamente sobre normas generales, con la finalidad de que proteja a todos los destinatarios de la norma, y no únicamente al quejoso que obtuvo la protección de la justicia federal.”*⁴¹

Por ende, ahora las sentencias de amparo indirecto podrán tener efectos generales o *erga omnes*, es decir, el amparo otorgado a una persona puede ser de beneficio para todos o un grupo específico o colectivo, con excepción de la materia tributaria, siempre y cuando sea aprobada la declaratoria general de inconstitucionalidad.

4.3.2. Principio de estricto derecho

Su fundamento constitucional se encuentra previsto en el artículo 107, fracción II, quinto párrafo; no obstante, este deberá interpretarse a contrario sensu:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a

⁴¹ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 353

los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

II. (...)

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

(...)"

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, el principio de estricto derecho estriba en que el juez debe estudiar la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los argumentos expuestos en los conceptos de violación y, si se trata de resolver un recurso, en el que el revisor se limite a apreciar tal resolución tomando en cuenta sólo los agravios.⁴²

Asimismo, el autor Julio Contreras manifiesta que *“el examen de constitucionalidad de los actos reclamados que se hace en la sentencia dictada en el juicio de amparo será conforme a los argumentos vertidos a título de conceptos de violación propuestos en la demanda de amparo; así como en las resoluciones dictadas en los recursos hechos valer en contra de alguna resolución dictada por el juez o tribunal de amparo; por lo que, no hará referencia a cuestiones no planteadas por el quejoso.”*⁴³

De tal manera, que es uno de los fundamentos sustanciales del juicio de amparo, por medio del cual se establece que el órgano jurisdiccional debe de circunscribirse exclusivamente al análisis de las cuestiones planteadas en el escrito de demanda de amparo, con las que se fija la litis, sin que el órgano jurisdiccional pueda suplir las deficiencias, omisiones e inconsistencias de los conceptos de violación o de los agravios expresados al interponer un recurso.

⁴² Martínez Andreu, Ernesto, *Los principios fundamentales de juicio de amparo, una visión hacia el futuro*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/27.pdf>

⁴³ Julio C. Contreras Castellanos. *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*. 1ª ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009, p. 49

Sobre el particular, la SCJN señala que este principio es la base fundamental en la materia de estudio, al constituir el límite y la condición de la jurisdicción del Juez Federal, pues se constriñe al estudio de los razonamientos vertidos por la autoridad responsable en el acto combatido de que se trata, para sostener su sentido, a la luz de los planteamientos expresados por los peticionarios del amparo dentro de su demanda, o de los agravios dentro del recurso hecho valer.⁴⁴

Excepción - Suplencia de deficiencia de la queja

No obstante, también este principio cuenta con sus excepciones, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 79 de la Ley de Amparo:

“Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los plenos regionales. La jurisprudencia de los plenos regionales sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales de la región correspondientes.

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

III. En materia penal:

a) En favor del inculcado o sentenciado; y

b) En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria

a) En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y

b) En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª. ed., México, Editorial Themis, 2009, p.119.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.”

Por consiguiente, la excepción al principio de estricto derecho es denominado como “*suplencia de la deficiencia de la queja*”, y este dota de facultades al órgano jurisdiccional para abordar los vicios de inconstitucionalidad que el quejoso o su representante legal no planteó o que no supo plantear en la demanda de amparo, por lo que puede perfeccionar las deficiencias que encuentre tanto en los conceptos de violación plasmados en la demanda de amparo, así como los agravios planteados en los recursos interpuestos.

Dicho esto, la suplencia de la deficiencia de la queja constituye la principal salvedad al principio de estricto derecho que rige al juicio de amparo. Sin embargo, tal como se puede apreciar del artículo anteriormente transcrito, los quejosos poseen una condición especial o diferente, pues los mencionados en dichas fracciones son consideradas personas con un cierto grado de vulnerabilidad frente al resto de los gobernados, ya que, de no hacerlo, podrían quedar en estado de indefensión, lo que podría repercutir de manera desfavorable en su situación jurídica.

I.V. VÍAS DEL JUICIO DE AMPARO

Ahora bien, en el juicio de amparo se distinguen dos vías o formas de tramitación: a) amparo directo y b) amparo indirecto.

La procedencia de cada una se distingue por el acto de autoridad que se reclama:

- a) El amparo indirecto procede en contra de normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos y las garantías individuales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.
- b) El amparo directo procede en contra de sentencias, laudos y/o resoluciones que pongan fin a un juicio.

En consecuencia, en cada vía conoce un tribunal federal diferente y sigue una substanciación propia.

No obstante, en el presente proyecto de investigación la vía que nos interesa es la indirecta, toda vez que es la vía idónea para impugnar el bloqueo o congelamiento de cuentas bancarias, pues la *“lista de personas bloqueadas”* es un acto administrativo, emitido y ordenado por una autoridad administrativa (como lo es la UIF) en el que se afectan los derechos sustantivos del gobernado.

5.1. Amparo indirecto

Esta vía o forma de tramitación es también denominada biinstancial o de doble instancia, ya que las sentencias que pronuncian los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito son combatibles mediante el recurso de revisión, por lo que abre una segunda instancia; peculiaridad que no sucede en el amparo directo, pues ya no puede interponerse recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en audiencia, salvo excepciones.

Y, por otro lado, se le denomina indirecto toda vez que, a través del recurso de revisión, indirectamente pasa a la SCJN o a un Tribunal Colegiado de Circuito, quienes se encargan de resolver de manera definitiva el juicio de amparo.

Doctrinalmente, el Doctor Luciano Silva Ramírez lo define como “*el juicio constitucional que procede en contra de normas generales, actos, omisiones y resoluciones de autoridades administrativas, de tribunales judiciales, administrativos, agrarios y del trabajo, que no sean sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, que no trasciendan al resultado del fallo, no definitivas de imposible reparación, que violen la Constitución y los derechos humanos de los gobernados.*”⁴⁵

Legalmente, de conformidad con el artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede:

“Artículo 107. *El amparo indirecto procede:*

- I.** *Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso:*
(...);
- II.** *Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;*
- III.** *Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:*
 - a)** *La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y*
 - b)** *Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*

⁴⁵ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p.463.

- IV.** *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.
(...)*
- V.** *Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*
- VI.** *Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;*
- VII.** *Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;*
- VIII.** *Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y*
- IX.** *Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
(...)*”

En suma, el amparo indirecto procede en contra de normas generales, actos u omisiones que violan o vulneran los derechos humanos y garantías individuales reconocidos por la Constitución Mexicana y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Por lo tanto, toda vez que en el presente proyecto de investigación nos centraremos en estudiar el bloqueo de cuentas bancarias emitido por la UIF como acto reclamado, es procedente estudiar únicamente el amparo en la vía indirecta, ya que el acto de autoridad afecta y vulnera los derechos sustantivos de quienes han sido integrados a la *“lista de persona bloqueadas”*, al restringir la realización de operaciones con la institución financiera y la disposición de sus recursos económicos.

Bajo ese orden de ideas, tenemos que el Pleno de la SCJN ha determinado que compete a un juez de distrito en materia administrativa conocer del bloqueo o aseguramiento de cuentas bancarias siempre y cuando no se haya iniciado una investigación en materia penal por parte del Ministerio Público:

“COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA ORDEN DE ASEGURAMIENTO Y BLOQUEO DE UNA CUENTA BANCARIA DICTADA POR EL TITULAR DE LA UIF DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

De los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, 15 y 15-E del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2009, y de la Resolución que reforma, adiciona y deroga dichas Disposiciones, publicitada el 25 de abril de 2014 en el indicado medio de difusión oficial, se advierte que las facultades otorgadas al titular de la UIF para establecer medidas y procedimientos, a fin de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de delitos que involucren recursos de procedencia ilícita, terrorismo nacional o internacional y su financiamiento, son de naturaleza formal y materialmente administrativa; de ahí que el juicio de amparo indirecto promovido contra la orden de aseguramiento y bloqueo de una cuenta bancaria dictada por el titular de esa Unidad, sin que previamente exista una investigación del Ministerio Público, es de la competencia del Juez de Distrito en Materia Administrativa, en términos del artículo 52, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque en los actos mencionados no tiene

injerencia alguna la facultad punitiva del Estado, ya que sólo forman parte de la regulación de un sistema preventivo y protector del sistema financiero nacional.”⁴⁶

Simultáneamente, dentro del juicio de amparo indirecto hay otra figura que resulta de total trascendencia para el desarrollo del presente trabajo de investigación: la **suspensión del acto reclamado**, pues gracias a esta figura jurídica no se consuman de manera irreparable los actos de autoridad, por lo que en el bloqueo de cuentas bancarias se puede solicitar con la finalidad de que estas sean liberadas para que el titular pueda disponer de los recursos en tanto se resuelve el cuaderno principal.

Por ende, derivado del planteamiento del problema del presente trabajo de investigación, el tema que abordaremos en el siguiente capítulo será la suspensión del acto reclamado.

⁴⁶ Tesis: P./J. 1/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, febrero de 2019, p. 5.

CAPÍTULO II. LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO

Tal como se plasmó en el capítulo anterior, mediante el juicio de amparo, todo gobernado que resienta una violación en su esfera jurídica derivado de un acto de autoridad, tiene derecho de acudir ante los órganos jurisdiccionales de amparo a solicitar se le conceda la protección respecto del acto de autoridad que se reclama, pues la finalidad de este mecanismo de control constitucional es proteger a los gobernados de cualquier violación generada a sus derechos humanos.

Por lo tanto, para que este instrumento de justicia constitucional cumpla con su finalidad protectora fue necesaria una medida cautelar que conserve la materia de controversia y evite afectaciones a la esfera jurídica del gobernado en lo que se resuelve el fondo del asunto. Así pues, para que no se ejecute o no se continúe ejecutando el acto reclamado durante el tiempo que dure el juicio, la parte quejosa o quien resintió la afectación puede solicitar la suspensión del acto reclamado o, en su caso, el juez la puede otorgar de oficio con la finalidad de ordenar a la autoridad o autoridades responsables que mantengan las cosas en el estado que guardaban, de modo que no se consuma el acto reclamado y no se cause una afectación de imposible o difícil reparación.

De ahí que, este mecanismo de control constitucional carecería de eficacia si no existiera la suspensión del acto, pues durante el tiempo que conlleva su resolución, las autoridades podrían ejecutar el acto que se reclama, dejando sin materia el juicio constitucional, haciendo imposible el análisis de su constitucionalidad y provocando perjuicios irreparables en la esfera jurídica del quejoso.

En este sentido, derivado de la trascendencia que tiene esta figura jurídica dentro del juicio de amparo y aún más en el bloqueo de cuentas bancarias, en el presente capítulo nos abocaremos a desarrollar los aspectos generales de la suspensión del acto reclamado.

II.I. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La suspensión del acto reclamado tiene su fundamento constitucional en el artículo 107, fracciones X, XI, y XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señalan:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

(...)

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos, la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de las entidades federativas en los casos que la ley lo autorice;

(...)

XVII. La autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión o que, ante tal medida, admita por mala fe o negligencia fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente, será sancionada penalmente;”

Como se desprende de la fracción X, primer párrafo, desde el punto de vista constitucional para que los actos puedan ser objeto de suspensión debe atenderse a tres aspectos fundamentales, a saber:

- a) Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley de Amparo,
- b) Se realizará un estudio de la naturaleza del acto reclamado,
- c) Si ello lo permite, se desarrollará un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.

Por su parte, la fracción XI establece las autoridades a las que les compete conocer y decidir sobre la suspensión, siendo en el caso del amparo directo competentes para ello las propias autoridades responsables, mientras que en el amparo indirecto es el Juez de Distrito o Tribunal Colegiado de Apelación el que debe decidir si procede o no otorgar la suspensión del acto reclamado.

Finalmente, la fracción XVII establece que la autoridad responsable que desobedezca un auto de suspensión será sancionada penalmente.

En cambio, el fundamento legal de la suspensión de los actos reclamados se encuentra previsto del artículo 125 al 169, y específicamente tratándose del amparo directo se encuentra del artículo 190 al 191 de la Ley de Amparo, preceptos en los que, entre otras cosas, establecen la autoridad competente para decretar la suspensión, los casos y formas en que ésta procede, los requisitos que deben satisfacerse para que pueda otorgarse y el trámite a seguir para decretarla.

II.II. LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO

2.1. Concepto

La palabra suspensión deriva del vocablo en latín “*suspensio, onis*” que significa la acción y efecto de suspender, mientras que de acuerdo a la Real Academia Española, la palabra suspender significa “*Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.*”⁴⁷

⁴⁷ Real Academia Española, *Suspender*. Página web: <https://dle.rae.es/suspender>

La suspensión del acto reclamado es una figura importante en el juicio de amparo, mediante la cual se busca mantener viva la materia de dicho medio de defensa, pues supone dejar el acto en suspenso en tanto se decide su constitucionalidad, toda vez que si llegara a faltar la medida cautelar en comento, este medio de control constitucional se tornaría ineficaz.

Al respecto, la SCJN conceptualiza a la suspensión como:

“Es la medida cautelar en virtud de la cual el órgano jurisdiccional que conoce del juicio de garantías, en forma potestativa y unilateral, ordena a las autoridades señaladas como responsables que mantengan paralizada o detenida su actuación durante todo el tiempo que dure la sustanciación del juicio de amparo, hasta en tanto se resuelva en definitiva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus actos; su finalidad es que no se ejecuten materialmente los actos y no queden irreparablemente consumadas las violaciones alegadas; además, tiende a preservar la materia del juicio y evitar que el quejoso resienta perjuicios irreparables con la ejecución del acto reclamado.”⁴⁸

Doctrinalmente, el autor Luciano Silva Ramírez señala que *“la suspensión es una resolución judicial que implica obligaciones de no hacer, quiere decir que las autoridades se queden quitas, que no lleven adelante la ejecución de los actos reclamados en perjuicio del quejoso hasta que se decida en el amparo si la ley o acto de autoridad están de acuerdo con la Constitución.”⁴⁹*

Por su parte, la autora Adriana Campuzano manifiesta que *“la suspensión es la medida cautelar que se prevé para el juicio de amparo y que impide que el acto o norma reclamados se ejecuten, se continúen ejecutando o afecten a la parte*

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Juicio de Amparo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (noviembre 2014). Página web: https://www.sitios.SupremaCorte.deJusticia.de.la.Nación.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_SupremaCorte.deJusticia.de.la.Nación/pdfs/12.%20TJSUPREMA%20CORTE%20DE%20JUSTICIA%20DE%20LA%20NACIÓN%20-%20JuicioAmparo.pdf

⁴⁹ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 678

quejosa durante el tiempo que dure el juicio; comprende medidas conservativas, que impiden que el acto reclamado se materialice o continúe haciéndolo, y medidas de tutela anticipada que permiten provisionalmente restablecer al quejoso en el goce de su derecho violado.”⁵⁰

En consecuencia, la suspensión del acto reclamado es la medida cautelar que dicta el órgano jurisdiccional de amparo por medio de la cual ordena a las autoridades que fueron señaladas como responsables, que mantengan paralizado el acto que se reclama durante el tiempo que dure la tramitación del juicio de amparo hasta que se resuelva la constitucionalidad del acto, ello con la finalidad de que no se produzcan violaciones irreparables en la esfera jurídica del quejoso.

2.2. Naturaleza jurídica

Por lo que concierne a la naturaleza de la suspensión tenemos que la Primera Sala de la SCJN, a través de criterios jurisprudenciales ha catalogado la suspensión del acto como una medida cautelar, tal como observaremos a continuación:

“SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA.

Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución "atendiendo

⁵⁰ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, p. 151

a la naturaleza del acto reclamado", que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior.⁵¹

No obstante, el autor Silva Ramírez manifiesta que *"no se le puede considerar como una simple medida cautelar, toda vez que el amparo es un auténtico juicio constitucional y las figuras que lo integran gozan de esa misma naturaleza, por lo que esta se encuentra elevada a un rango constitucional; aunado a que en los juicios ordinarios comunes no existe una figura como la suspensión, pues ésta no se encuentra dentro de las medidas cautelares ordinarias, ya que además de tener como finalidad mantener viva la materia del amparo, evita perjuicios irreparables al quejoso, a la sociedad y a terceros con la ejecución de los actos."*⁵²

⁵¹ Tesis 1a./J. 70/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, diciembre del 2019, p. 286.

⁵² Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 678.

Por su parte, el autor Juventino V. Castro afirma que la suspensión del acto reclamado “es una providencia cautelar, toda vez que tiene como finalidad conservar la materia del amparo, impidiendo que el acto de autoridad impugnado en la vía constitucional se ejecute o produzca sus efectos o consecuencias afectando al quejoso, en lo que se resuelve el juicio de garantías. Esto atendiendo a que el otorgamiento de la protección constituye una providencia principal que se logra gracias a otra providencia (como lo es la suspensión) que preservó la materia, por lo tanto, es una medida conservativa.”⁵³

Sin embargo, para estar en posibilidad de determinar si la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar, primeramente, debemos estudiar las características de las medidas cautelares en general.

Procesalmente hablando, podemos entender a las medidas cautelares como los instrumentos que impone el órgano juzgador, ya sea a petición de parte o de oficio, para conservar la materia del litigio y evitar un daño irreparable a quienes han resentido una afectación, cuya finalidad es asegurar la eficacia de un procedimiento jurisdiccional mediante el aseguramiento del objeto en debate. Y al mismo tiempo deben entenderse como un reaseguro para el órgano jurisdiccional, ya que permiten resguardar el cumplimiento de las sentencias y así se toman efectivos el proceso desarrollado y la acción judicial.⁵⁴

El Pleno de la SCJN a través de un criterio jurisprudencial, plasmó las características inherentes de las medidas cautelares:

“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

⁵³ Castro y Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, 14a ed., México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 572 – 573.

⁵⁴ Alfredo Gozaini, Osvaldo, *Principios Generales de las Medidas Cautelares*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2014). Página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5472/3.pdf>

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.”⁵⁵

A este respecto, las principales características de las medidas cautelares son:

- **Instrumentalidad.** Esta peculiaridad se refiere a que la decisión adoptada servirá de instrumento de la resolución definitiva, teniendo por finalidad permitir la ejecución de esta última, por lo que nacen en previsión y a la espera de la sentencia que resuelve el fondo del asunto.

⁵⁵ Tesis: P./J. 21/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo VII, marzo de 1998, p. 18.

- **Provisionalidad.** Hace referencia al carácter temporal de las medidas cautelares, pues éstas desaparecerán y perderán su eficacia cuando falten los presupuestos que originaron su adopción, y en todo caso cuando finalice el procedimiento principal. Por lo tanto, las medidas cautelares tienen una vigencia limitada de tiempo, concretamente el lapso que tarde en dictarse la resolución.
- **Urgencia.** Estas se adoptan de manera inmediata, pues si no se llevan a cabo rápidamente existe un riesgo de sufrir un menoscabo en el patrimonio o derechos.
- **Homogeneidad.** Las medidas cautelares anticipan en parte o provisionalmente efectos de la resolución definitiva responden a la función de asegurar la efectividad de esta última, lo que supone a lo más que asegurar la ejecución, dado que implica también protegerla frente a riesgos que impidan que sus efectos se desarrollen con plena utilidad.
- **Proporcionalidad.** Deben ser proporcionales a la naturaleza y a la gravedad de la infracción.⁵⁶

Así las cosas y de acuerdo con lo anteriormente relatado, concluimos que la suspensión del acto reclamado es una medida cautelar pues tiene características inherentes a ellas, ya que:

- a) Mantiene viva la materia del juicio de amparo, impidiendo la ejecución del acto con la finalidad de que sea resuelta su constitucionalidad o inconstitucionalidad.
- b) Tiene un carácter provisional, ya que en el caso de la suspensión provisional dura hasta que se resuelva el otorgamiento de la suspensión definitiva a través de la audiencia incidental, y la suspensión definitiva en tanto se resuelve el fondo del asunto.
- c) Se adopta de manera inmediata con la finalidad de evitar daños irreparables a los derechos fundamentales de los gobernados.

⁵⁶ Universidad Nacional Autónoma de México, *Medidas Cautelares*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013. Página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/14.pdf>

- d) Aseguran la eficacia del procedimiento mediante la paralización del objeto materia de la controversia.

2.3. Objeto de la suspensión

El maestro Ricardo Couto señala que *"La suspensión del acto reclamado tiene por objeto primordial, mantener viva la materia de amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, hará ilusionaría para el agraviado la protección de la justicia Federal por virtud de la suspensión el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decida si es violatorio de la constitución, es un medio más de protección, que el procedimiento del juicio de amparo concede la ley a los particulares".*⁵⁷

Asimismo, el autor José Antonio Soberanes Mendoza, señala que *"el objeto principal de la suspensión es mantener viva la materia del juicio, impidiendo que se pueda ejecutar el acto reclamado, ya que de otra manera el juicio tendría que sobreseerse sin resolver el fondo de la cuestión debatida, por lo que no pudiera restituirse al quejoso en los derechos que le fueron conculcados."*⁵⁸

Mientras tanto, el Poder Judicial de la Federación señaló que la suspensión tiene por objeto:

- a) Mantener viva la materia del amparo mientras se resuelve el juicio
- b) Evitar perjuicios que se puedan generar al quejoso
- c) Prever que, en caso de concederse el amparo, sea más sencillo el retorno de las cosas al estado que tenían anteriormente.⁵⁹

En conclusión, la suspensión tiene por objeto paralizar la ejecución del acto de autoridad que se reclama, con la finalidad de conservar la materia del amparo,

⁵⁷ Couto, Ricardo. *Tratado teórico práctico de la suspensión*, 4ª. ed., Editorial Porrúa, 1983, p. 40

⁵⁸ Soberanes Mendoza, José Antonio, *Generalidades del Juicio de Amparo, Páginas Personales* Universidad Nacional Autónoma de México, (2012-2014) Página web: http://paginaspersonales.unam.mx/files/1671/GENERALIDADES_JUICIO_DE_AMPARO.pdf

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suspensión del Acto Recamado en el Amparo*, 1ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (octubre 2005), p. 51. Página web: https://www.Suprema Corte de Justicia de la Nación.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/Suprema Corte de Justicia de la Nación/publicación/2016-10/59132_1_0.pdf

evitando que el acto produzca o siga produciendo efectos e impedir su ejecución o las consecuencias, daños o perjuicios que causen al quejoso en tanto se decide la inconstitucionalidad de este, volviendo más sencillo el retorno al estado en el que se encontraban.

Sobre el particular tenemos, que la figura de la suspensión del acto reclamado como medida cautelar existe en el juicio de amparo en general, esto es en sus dos vías o formas de tramitación, tanto en la vía indirecta como en la vía directa, sin embargo, a pesar de que ambas poseen la misma finalidad, cada una tiene sus propias características:

- **Suspensión en el amparo indirecto.** La suspensión en el amparo indirecto se puede conceder de oficio, o bien el quejoso la puede solicitar en cualquier momento, mientras no se dicte sentencia, al órgano jurisdiccional que por razón de turno tocó conocer, quien decidirá si otorgarla o negarla. En esta vía, se abre un cuaderno incidental en el cual se lleva a cabo un procedimiento para decretar la suspensión definitiva.
- **Suspensión en el amparo directo.** La suspensión en el amparo directo se puede otorgar de oficio o la puede solicitar el quejoso a la autoridad responsable que emitió la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio, quien decidirá si concederla o no. Esta suspensión sólo tiene una modalidad, ya que se solicita únicamente en contra de la sentencia, laudo o resolución que pone fin al juicio, por lo que no existe el trámite para obtener una suspensión provisional y otra definitiva, se concede o se niega de plano.

No obstante, en el presente proyecto de investigación nos abocaremos a estudiar las particularidades de la suspensión en amparo indirecto, pues al ser procedente el amparo indirecto en contra del bloqueo o aseguramiento de cuentas bancarias ordenado por la UIF, también es procedente solicitar la suspensión del acto reclamado, misma que en caso de concederse, se otorgará con la finalidad de que las cuentas sean liberadas y el titular pueda disponer de los recursos.

II.III. TIPOS DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO

El artículo 125 de la Ley de Amparo establece que existen 2 tipos de suspensión de los actos reclamados: la suspensión que se decreta de oficio o a petición del quejoso.

3.1. Suspensión de oficio

En lo que atañe a la suspensión de oficio, tal como su nombre lo indica, no es necesario que la parte quejosa la solicite previamente ante el juez de amparo, toda vez que el juez competente es quien decidirá dentro del auto admisorio si la otorga atendiendo a la gravedad de los actos que se relaman y al riesgo que corre el quejoso si el acto se ejecuta, y en caso de concederse deberá comunicarse a las autoridades responsables para su inmediato cumplimiento.

El autor Contreras Castellanos manifiesta que su procedencia se anima por las condiciones de prevención, urgencia y necesidad de la medida de suspensión, las cuales se presentan por la gravedad del daño que ocasionaría la ejecución del acto reclamado, lo cual tiene su base en el peligro inminente de que los actos reclamados resulten irremediabilmente consumados, y el juicio de amparo quede sin materia. Es por ello, que debe ser dictada sin demora, pues por medio de ella se puede evitar el peligro o daño que implique la consumación del acto.⁶⁰

Legalmente hablando, el artículo 126 de la Ley de Amparo establece que la suspensión de oficio y de plano se concederá en los casos siguientes:

1. Actos que importen privación de la vida
2. Ataques a la libertad personal fuera del procedimiento
3. Incomunicación, deportación o expulsión,
4. Proscripción o destierro,
5. Extradición,
6. Desaparición forzada de personas

⁶⁰ Contreras Castellanos, Julio C. *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*. 1ª ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009, p. 427

7. Alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
8. Incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y
9. Actos que tengan por efecto privar total o parcialmente, temporal definitivamente la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios o núcleos de población ejidal.

De ahí que, cuando la suspensión del acto reclamado se decreta de manera oficiosa y se tramita de plano, no hay necesidad de que el agraviado o el quejoso la solicite, ya que se tramita sin que sea necesario agotar algún procedimiento previo. Por lo tanto, el juzgador de manera inmediata deberá notificar a la autoridad responsable requiriéndole el cumplimiento de dicha suspensión.

Análogamente, están previstos otros casos en los que la suspensión no se concede de oficio, pero sí la apertura del incidente, sujetándose al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte: en particular cuando el acto reclamado sea una extradición, o siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado, situación que el Doctor Silva Ramírez considera contradictorio toda vez que dichos actos resultan ser de imposible reparación.⁶¹

3.2. Suspensión a petición de parte

La suspensión a petición de parte se encuentra consagrada en el artículo 128 de la Ley de Amparo⁶², la cual podrá ser solicitada por la parte quejosa en cualquier

⁶¹ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4ª ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 680

⁶² **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la solicite el quejoso; y
- II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la

momento mientras no se dicte sentencia ejecutoria, y será tramitada en incidente, por separado y por duplicado.

3.2.1. Procedencia de la suspensión

El autor Silva Ramírez establece que son 7 los requisitos de procedencia de la suspensión a petición de parte:

1. Que la solicite el quejoso
2. Que el acto reclamado exista
3. Que sea suspendible
4. Que no se hayan consumado o ejecutado los actos reclamados
5. Que de otorgarse no se afecte, no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
6. Que sea inminente la ejecución de los actos reclamados
7. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se le puedan causar al quejoso con la ejecución de los actos reclamados.⁶³

Por otro lado, la SCJN ha señalado que existen dos requisitos, los naturales y los legales:

- Los requisitos naturales:
 - a) La existencia del acto reclamado
 - b) La viabilidad de que éste pueda ser suspendido
- Los requisitos legales:
 - a) Que la solicite el agraviado, pues resulta indispensable que lo solicite el quejoso.

seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

⁶³ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 682

b) Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

c) Que los daños y perjuicios causados con la ejecución del acto reclamado sean de difícil reparación.⁶⁴

No obstante, el artículo 128 de la Ley de Amparo establece que procederá la suspensión siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

1. Que sea solicitada por el quejoso; y
2. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Por lo que concierne al segundo requisito, la Corte estableció que el *“interés social implica el menoscabo o puesta en riesgo de derechos de la colectividad tales como la salud, integridad física o psicológica de las personas y sus bienes, seguridad y demás principios comunes sobre los que descansa la sociedad, o bien, cuando se le infiere un daño que de otra manera no resentiría, por lo cual, al existir la posibilidad de afectación en mayor medida respecto del beneficio a obtener por el quejoso, la suspensión de los actos reclamados debe negarse, ya que en forma alguna puede concebirse la prevalencia del interés particular sobre el de la colectividad”*⁶⁵

En esa misma línea, la autora Campuzano Gallegos manifiesta que *“el interés social y el orden público son dos conceptos jurídicos indeterminados que se relacionan con el orden, la seguridad y la salubridad general y todas aquellas actividades que benefician a la sociedad, por lo que se entiende que la suspensión*

⁶⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suspensión del Acto Recamado en el Amparo*, 1ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (octubre 2005), p. 71. Página web: https://www.SupremaCorte.deJusticia.de.la.Nación.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/SupremaCorte.deJusticia.de.la.Nación/publicación/2016-10/59132_1_0.pdf

⁶⁵ Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 87/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 03 de mayo del 2017, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek

es contraria al orden público y el interés social cuando se priva a la colectividad de un beneficio o se le causa un daño que de otro modo no resentiría.”⁶⁶

Por lo tanto, las hipótesis que pueden considerarse contravienen al interés social y el orden público, deben ser ponderadas respecto de sus derechos inherentes para determinar si, en caso de concederse, generaría mayores daños y perjuicios a la colectividad que los que pueda sufrir el quejoso, pues no podrán invocarse afectaciones a disposiciones de orden público o cuestiones de interés social como una limitante a la concesión de la suspensión, sin que estas estén determinadas de forma justificada y objetiva.

A causa de lo anterior, el legislador estableció en el artículo 129 de la Ley de Amparo un listado de los supuestos en los que se considera se sigue perjuicio al interés social:

- I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;*
- II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;*
- III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;*
- IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;*
- V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;*
- VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;*
- VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;*

⁶⁶ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, p.159

- VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;*
- IX. Se impida el pago de alimentos;*
- X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan las Normas Oficiales Mexicanas, y se afecte la producción nacional;*
- XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;*
- XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión, y*
- XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Aun así, existe una excepción en la cual a pesar de que se actualice alguna de las circunstancias anteriores, se puede conceder la suspensión, y es si a juicio del juez, con la negativa de la medida suspensiva se puede causar una mayor afectación al interés social, en este caso el juez cuenta con plena decisión para otorgar la medida cautelar.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, a través de un criterio jurisprudencial definió al orden público de la siguiente manera:

“ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO QUE DEBE SER PRECISADO Y VALORADO DEPENDIENDO DE LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE CADA CASO CONCRETO.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto se solicitó la suspensión de los actos reclamados. Para concederla o negarla, el Juez de Distrito argumentó cuestiones de orden público e interés social.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el orden público debe ser precisado y valorado dependiendo de las circunstancias específicas de cada caso concreto, al ser un concepto jurídico indeterminado.

Justificación: Lo anterior, porque el orden público es la expresión de un valor, aplicado en casos concretos, determinando una mayor intervención o límite a derechos y libertades individuales o particulares en razón de proteger intereses de carácter colectivo; asimismo, es un concepto jurídico esencialmente indeterminado que persigue cierto grado de armonía social y de eficacia del derecho, que se actualiza en cada caso concreto y acorde al marco normativo, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración o estudio del mismo. En ese contexto, su connotación debe ser consistente con circunstancias de casos concretos y con supuestos de afectación, por lo que no es posible predeterminedar su alcance de manera genérica y anticipada con una pretensión de definición fija e inflexible. Por tanto, cuando tiene el propósito y consecuencia de restringir, al clausurar y reprimir el alcance de protección de los derechos fundamentales, debe controlarse y no dar un uso arbitrario o ajeno a los efectos concretos e innecesarios de su secuela limitadora.”⁶⁷

⁶⁷ Tesis: I.4o.A. J/3 K (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima época, Tomo IV, mayo 2022, p.4325

3.2.2. Apariencia del buen derecho

Paralelamente, el legislador a través de la reforma del 6 de junio del 2011, a la fracción X, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elevó a nivel constitucional el estudio que deberán realizar los órganos jurisdiccionales de la apariencia del buen derecho y el interés social, tal como se muestra a continuación:

“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

X) Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

(...)”

Por su parte, el artículo 138 de la ley reglamentaria en materia de amparo, establece:

“Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

(...)”

De ahí que, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y condiciones determinados por la ley, para lo cual el juzgador, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, en armonía con los requisitos

previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo. Al respecto, los Plenos de Circuito a través de la justificación del criterio jurisprudencial PC.III.C. J/2 K (11a.) resolvieron:

“APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. LA FACULTAD DEL JUEZ DE DISTRITO PARA ANALIZARLA, AL PROVEER SOBRE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA PROVIDENCIA PRECAUTORIA DE RETENCIÓN DE BIENES (CUENTAS BANCARIAS), DEBE LIMITARSE A UN CONOCIMIENTO SUPERFICIAL DIRIGIDO A LOGRAR UNA DECISIÓN DE MERA PROBABILIDAD POR LAS CIRCUNSTANCIAS DE CADA CASO, RESPECTO DE LA EXISTENCIA DEL DERECHO DISCUTIDO EN EL PROCESO.

(...)

Justificación: La apariencia del buen derecho consiste en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto; entonces, la ponderación de ese elemento (apariencia del buen derecho), a que se refiere el artículo 138 de la Ley de Amparo, al decidir sobre la suspensión provisional cuando se reclama una providencia precautoria consistente en retención de bienes (cuentas bancarias), debe limitarse a las ilegalidades que salten a la vista al imponerse del contenido de la demanda y de sus pruebas (sin que esto amerite una valoración de grado tal, sólo propia del fondo del asunto) con base en una mera probabilidad y no certeza, que resulta de un estudio superficial de la violación alegada, de manera que son las circunstancias de cada caso, las que determinan si es posible analizar si se reúnen o no los requisitos previstos en los artículos 1168 y 1175 del Código de Comercio.”⁶⁸

⁶⁸ Tesis: PC.III.C. J/2 K (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima época, Tomo III, julio 2022, p.2742

Por ende, la apariencia del buen derecho consiste en el análisis que el órgano jurisdiccional deberá realizar, con base en un conocimiento superficial del caso, sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de los actos, ya que esto únicamente puede determinarse en la sentencia de amparo acorde a un análisis más amplio y con más información, de la existencia del derecho en cuestión y la probabilidad o posibilidad de que el acto reclamado sea inconstitucional. Aunado a que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones.

De modo que, se podrá anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado como una mera hipótesis y no la certeza de la existencia del derecho.

En consecuencia, con su introducción, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo es el análisis ponderado de los elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues este juicio de ponderación es la nueva base fundamental que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

La ponderación, conforme a la jurista Adriana Gallegos, *“es un ejercicio de reflexión, en el cual el Tribunal identifica el perjuicio que puede sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto, omisión o norma reclamados, y el daño que sufre la sociedad o los beneficios que deja de percibir en caso de no ejecutarse el acto; por lo que los relaciona entre sí para decidir cuál deberá ser protegido o en qué medida pueden hacerse compatibles el uno con el otro, y con ello determinar si concede o niega la suspensión.”*⁶⁹

⁶⁹ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, p. 162

3.2.3. Interés legítimo, daño irreparable e interés social

Además, de conformidad con el artículo 131⁷⁰ de la Ley de Amparo, cuando el que solicita la suspensión aduzca tener un interés legítimo, deberá acreditar:

- El daño inminente e irreparable,
- Interés social que justifique su otorgamiento

De esta manera, tal como quedó precisado en el capítulo anterior, la persona que aduzca tener un interés legítimo, acreditará: a) La existencia de una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) Que el acto reclamado transgrede ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad, demostrando un daño inminente e irreparable.

Respecto a la procedencia de la suspensión, el Poder Judicial de la Federación a través de un criterio jurisprudencial señaló los aspectos que el juzgador debería analizar para conceder la suspensión en el amparo indirecto:

“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. ELEMENTOS NORMATIVOS Y DE CONTROL PARA EXAMINAR SU PROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 128, 138 Y 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA.

La Ley de Amparo, vigente desde el 3 de abril de 2013, además de los procesos legislativos que le son propios, tiene como antecedente los de la reforma constitucional en materia de amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, en los cuales el Constituyente Permanente patentizó su voluntad de transformar al juicio de amparo en un instrumento de protección y restauración de derechos humanos y de orientar

⁷⁰ **Artículo 131.** Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

(...)

las instituciones propias de dicho procedimiento a ser congruentes con esa voluntad; asimismo, por lo que hace a la suspensión del acto reclamado, fijó como premisas orientadoras de la reforma, evitar el abuso de dicha institución y los efectos perjudiciales para el interés social, al ampliar, por un lado, la discrecionalidad de los Jueces en las decisiones al respecto y, por otro, establecer mecanismos de control y exclusión de la arbitrariedad en esa toma de decisiones, para que quede a cargo del Poder Legislativo, mediante la expedición de la ley mencionada, transformar al instituto suspensivo, en función de las premisas señaladas. Algunas de las manifestaciones concretas de dichos propósitos se proyectaron en que, conforme a los artículos 128, 138 y 131, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, la suspensión procede, siempre que la solicite el quejoso, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, como presupuesto para establecer si existe alguna contravención a dicho interés, con la finalidad de determinar sobre la procedencia de la medida; cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando éste acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento; y, en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda. Por tanto, las disposiciones referidas establecen los requisitos que deben actualizarse para que proceda conceder la suspensión de los actos reclamados solicitada por el quejoso, que también constituyen los elementos o parámetros normativos del control que tanto el Constituyente como el legislador ordinario previeron para decidir sobre medidas decretadas en cualquier instancia del incidente de suspensión, para evitar una lesión al interés social, al incluirlo como un elemento del juicio de ponderación, precisamente junto con la apariencia del buen derecho; consistentes en que:

I. El quejoso solicite la suspensión; lo que a su vez, supone la demostración de su interés, aun en forma presuntiva, en atención al principio de instancia de parte agraviada, previsto en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo; II. Se demuestre la apariencia del buen derecho, para efectuar el análisis ponderado con el interés social, y no se siga perjuicio a éste ni se contravengan disposiciones de orden público, en la inteligencia de que la presencia del concepto del "buen derecho", revela que esa ponderación se basa en una apreciación provisional o anticipada al fondo del asunto; III. El otorgamiento de la medida cautelar nunca podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda; y, IV. Se fijen los requisitos y efectos de la medida y la situación en que habrán de quedar las cosas, en caso de que sea concedida.⁷¹

Bajo esa tesitura, el órgano jurisdiccional, previo a conceder la suspensión, deberá remitirse a los artículos 128, 131 y 138 de la Ley de Amparo, con la finalidad de analizar si el quejoso cumple con los requisitos establecidos en ley para que le sea concedida. En este sentido tenemos que:

- I. La suspensión únicamente procederá siempre que la solicite el quejoso, por lo que el juez estudiará que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- II. Deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y que no exista afectación alguna al interés social.
- III. El quejoso que aduzca contar con un interés legítimo, deberá acreditar que su negativa provocará un daño inminente e irreparable a su pretensión y el interés social que justifique su otorgamiento.

⁷¹ Tesis IV.2º.A.65 K (10ª), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, junio 2014, p.1914

- IV. En ningún momento el otorgamiento de la suspensión podrá tener como efecto modificar o restringir derechos ni generar derechos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.
- V. Se fijarán los requisitos y efectos de la medida y la situación en que quedarán las cosas, en caso de otorgarse.

En esa línea argumentativa, la suspensión a petición de parte se puede conceder en dos temporalidades distintas, una que es conocida como la suspensión provisional, la cual se concede por el órgano jurisdiccional receptor en el mismo auto admisorio, y la suspensión definitiva, la cual se concede en la audiencia incidental, una vez que el juez tuvo a la vista los informes previos y desahogó de las pruebas ofrecidas.

II.IV. SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El artículo 139 de la Ley de Amparo regula y precisa en qué casos deberá concederse la suspensión provisional, tal como se transcribe a continuación:

“Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

(...)”

La SCJN la ha definido como el acto potestativo y unilateral que otorga el juez de distrito con la sola presentación de la demanda para que las cosas se

mantengan en el estado que guardan en tanto se conceda o niegue la suspensión definitiva en la audiencia incidental respectiva.⁷²

Por lo tanto, la suspensión provisional implica la paralización del acto reclamado únicamente en tanto se resuelve si es o no procedente la suspensión definitiva, y para que ella se otorgue, además de los requisitos que deben satisfacerse para que se conceda la suspensión a petición de parte, es necesario que se cumplan dos exigencias más: que se presente a) un peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado y b) que tal ejecución pueda causar notorios perjuicios de difícil reparación al quejoso, en virtud de que se sustenta sólo con las vertientes que se desprenden del escrito en el cual se solicita.

En conclusión, la suspensión provisional es la paralización del acto que se dicta en el juicio de amparo indirecto cuando haya sido solicitada por el agraviado, y es independiente de la sentencia interlocutoria que resuelva sobre la suspensión definitiva, pues aun cuando se niegue la suspensión provisional, se puede conceder la definitiva en audiencia incidental si así lo determina el juez.

II.V. TRÁMITE DE LA SUSPENSIÓN

5.1. Presentación de la demanda de amparo

La suspensión será solicitada por el quejoso en el escrito inicial, por lo que el órgano jurisdiccional con la sola presentación de la demanda de amparo decidirá si otorga o no la suspensión provisional del acto reclamado en el auto admisorio, incluso de conformidad con el artículo 130 de la misma ley, esta se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se haya dictado sentencia ejecutoria.

Esta se tramitará como incidente, por duplicado y cuerda separada, lo cual quiere decir que la suspensión como incidente, tiene un carácter adjetivo o procesal,

⁷² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suspensión del Acto Reclamado en el Amparo*, 1ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, (octubre 2005), p. 71. Página web: https://www.Suprema Corte de Justicia de la Nación.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_Suprema Corte de Justicia de la Nación/publicacion/2016-10/59132_1_0.pdf

que surge durante la tramitación del juicio y que es accesoria al fondo del amparo, es decir, distinta al asunto principal pero inmediatamente relacionada con él, por lo que se apertura en un cuaderno distinto al principal sin dejar de formar parte de él.

De tal forma que, para conceder o negar la suspensión provisional, el juez debe:

- I. Verificar que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 128, esto es: que lo haya solicitado el quejoso, y que en caso de concederse no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- II. Si el quejoso aduce tener un interés legítimo, examinará si acredita que su negativa acarrearía un daño inminente e irreparable a su pretensión, y el interés social que justifique su otorgamiento.
- III. Realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho con la afectación al interés social.
- IV. Analizar si existe un peligro inminente de que se ejecute, lo cual provocaría perjuicios de difícil reparación o pueda quedar sin materia el juicio de amparo.

Una vez analizado lo anterior, de conformidad con el artículo 138⁷³ de la Ley de Amparo, si el órgano jurisdiccional determina que es procedente, podrá conceder la suspensión provisional para el efecto de mantener las cosas en el estado que guarden hasta que se decida si se otorga la suspensión definitiva, fijará los

⁷³ **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

- I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;
- II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y
- III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes.

requisitos y efectos de la misma, y tomará las medidas que resulten pertinentes para preservar la materia del amparo.

Asimismo, solicitará que en un término de 48 horas las autoridades responsables rindan su informe previo, y fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, la cual tendrá verificativo dentro de los 5 días siguientes.

No obstante, en atención al artículo 139, segundo párrafo de la misma ley, cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por 24 horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional otorgada.

5.2. Garantía y contragarantía

En las materias civil, administrativa y mercantil, de conformidad con el artículo 132⁷⁴ de la Ley de Amparo cuando sea procedente la suspensión pero se considere que puede ocasionar un daño o perjuicio al tercero, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar por los perjuicios que con ella se causaran si no obtuviera sentencia favorable en el juicio de amparo, otorgando a los juzgadores la facultad de fijar dicha garantía de manera discrecional únicamente en los casos que puedan afectarse derechos que no son estimables en dinero, siempre y cuando exprese los fundamentos.

Por otro lado, el artículo 133⁷⁵ establece que la suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero otorga una contragarantía para restituir las cosas y pagar los

⁷⁴ **Artículo 132.** En los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo.

Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

⁷⁵ **Artículo 133.** La suspensión, en su caso, quedará sin efectos si el tercero otorga una contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación alegada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que sea concedido el amparo.

daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso en caso de que sea concedido el amparo.

5.3. Informe previo

Tal como se advierte del artículo 138⁷⁶ de la Ley de amparo, en su fracción III, en el auto de admisión de la demanda, se solicitará que en un término de 48 horas posterior a su notificación, las autoridades responsables rindan un informe previo, el cual de conformidad con la autora Adriana Campusano, es “*el informe que rinde la autoridad responsable en el cual deberá pronunciarse sobre la existencia de los actos reclamados, la procedencia de la suspensión y, en su caso, desahogará los requerimientos del tribunal sobre documentación e información.*”⁷⁷ Por lo tanto, en este informe previo, se expresará si existen o no los actos que se reclaman, si son ciertos o no, y las razones y fundamentos legales que realiza la autoridad sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión.

En este sentido, el informe previo es aquel que rinde la o las autoridades responsables por duplicado dentro del incidente de suspensión, mediante el cual acepta o niega la existencia del acto reclamado, y plasma las razones por las cuales estima que es improcedente conceder la suspensión definitiva. Así mismo, atento a lo que señala el artículo 142⁷⁸ de la referida Ley, si la autoridad responsable omite rendir este informe, se le tendrán por ciertos los actos que se le reclaman.

No se admitirá contragarantía cuando al ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía.

⁷⁶ **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

(...)

- III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes.

⁷⁷ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018, p. 155

⁷⁸ **Artículo 142.** La falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el sólo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

Facultad del juez para solicitar documentos y ordenar diligencias

Por otro lado, de conformidad con el artículo 143⁷⁹ de la referida Ley, el órgano jurisdiccional podrá ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva, en la cual el juzgador cuenta con la facultad de ordenar y solicitar las diligencias que le sean necesarias para allegarse de mayores elementos y decidir de una manera más objetiva si concede o no la suspensión del acto reclamado.

5.4. Audiencia incidental

El autor Julio Contreras manifiesta que *“la audiencia incidental es un acto procesal de configuración compleja, debido a los sujetos procesales que en ella participan (juez, secretario, quejoso, tercero interesado, autoridad responsable, agente del Ministerio Público de la Federación), como por el cúmulo de actos procesales que deben verificarse en ella de forma concentrada (pruebas, alegatos y resolución sobre la suspensión definitiva).”*⁸⁰

Por lo tanto, en el mismo auto en que se admite la demanda de amparo, de conformidad con el artículo 138, fracción II⁸¹ de la ley que rige la materia, se señalará fecha y hora para su celebración, la cual se llevará a cabo dentro de los 5 días siguientes.

Al respecto, el artículo 144 de la Ley de Amparo, el cual regula la audiencia incidental, establece:

(...)

⁷⁹ **Artículo 143.** El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

(...)

⁸⁰ Julio C. Contreras Castellanos. *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*. 1ª ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009, p. 438

⁸¹ **Artículo 138.**

(...)

II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

(...)

“Artículo 144. *En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta.”*

De modo que, una vez que llega el día fijado para la celebración de la audiencia, se tiene permitido que las partes comparezcan, y una vez que da inicio:

1. Se dará cuenta con los informes previos,
2. Se recibirán las documentales de las que el juzgador se haya allegado y los resultados de las diligencias que haya ordenado,
3. Se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes,
4. Una vez que han sido desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes, se pasará al periodo de alegatos que pudieran realizar el quejoso, el tercero interesado y en su caso el Ministerio Público,
5. En la misma audiencia, el juez de amparo decidirá si concede o no la suspensión definitiva,
6. En caso de concederse, el juez se pronunciará respecto de las medidas y las garantías a las cuales quedará sujeta.⁸²

Lo anterior en términos generales, es como se lleva a cabo la audiencia incidental, sin embargo, para una mayor comprensión, el Doctor Luciano Silva Ramírez divide a esta audiencia en tres fases:

- I. **Fase probatoria.** Es aquella en la cual se ofrece, admiten y desahogan las pruebas; aquí únicamente se podrán ofrecer las pruebas documental e inspeccional de conformidad con artículo 143 de la Ley de Amparo,

⁸² Soberanes Mendoza, José Antonio, *Generalidades del Juicio de Amparo*, Páginas Personales Universidad Nacional Autónoma de México, (2012-2014) Página web: http://paginaspersonales.unam.mx/app/webroot/files/1671/GENERALIDADES_JUICIO_DE_AMPARO.pdf

salvo los casos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, será admisible la prueba testimonial.⁸³

En cuanto a las cargas probatorias, el quejoso debe acreditar la apariencia del buen derecho, la certeza del acto reclamado, cuando lo niegue la autoridad responsable, que no se persiga algún perjuicio al interés social o disposiciones al orden público, así como los daños de carácter irreparable que aduce.

- II. Fase de alegatos.** Los alegatos son los argumentos lógico-jurídicos que llevan a cabo las partes, ya sea de forma verbal o escrita, que tienden a demostrar, con las probanzas aducidas, que la suspensión definitiva debe otorgarse o negarse, según sea el caso.

No obstante, el juzgador no se encuentra obligado a tomar en cuenta los alegatos, ello porque la materia del incidente es la existencia o inexistencia del acto reclamado, la susceptibilidad de suspensión de este y el cumplimiento de los requisitos de procedencia:

“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PARA DECRETARLA EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A PRONUNCIARSE SOBRE LOS ALEGATOS FORMULADOS EN EL INCIDENTE RESPECTIVO.

No obstante que el artículo 131 de la Ley de Amparo permite a las partes presentar alegatos en la audiencia que precede a la interlocutoria dictada en el incidente de suspensión, tal dispositivo no obliga a los juzgadores federales a pronunciarse sobre tales razonamientos, ya que para resolver sobre la medida cautelar únicamente deberán tomar en consideración la existencia o inexistencia de los actos reclamados, que éstos, por su naturaleza sean susceptibles de ser suspendidos, y que reúnan los

⁸³ **Artículo 143.** (...)

En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas documentales y de inspección judicial. Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, será admisible la prueba testimonial.

(...)

*requisitos contemplados por el numeral 124 del ordenamiento legal invocado.*⁸⁴

III. Fase de sentencia. Al igual que las sentencias de fondo del amparo, en cuanto a la forma, las sentencias interlocutorias en el incidente de suspensión también se constituyen por los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos. Una vez desahogada la audiencia incidental se dictará la resolución en la que se concede o se niega la suspensión definitiva.⁸⁵

5.5. Sentencia interlocutoria

Una vez que se llevó a cabo la audiencia incidental con cada una de sus etapas, el órgano jurisdiccional decidirá si concede o niega la suspensión definitiva; haciendo hincapié que dicha suspensión no otorga efectos restitutorios, ya que estos únicamente se dan en las sentencias de amparo; no obstante, cuando el acto así lo permita, cuando sea material y jurídicamente posible se reestablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado hasta en tanto se dicte la sentencia ejecutoria en el amparo.⁸⁶

Bajo esa tesitura, la sentencia interlocutoria puede ser dictada en 3 sentidos:

- Conceder. La suspensión será concedida, siempre y cuando se cumplan los requisitos de procedencia, dispuestos en la Constitución Federal y la Ley de Amparo.
- Negar. La suspensión será negada cuando no se satisfacen los requisitos previstos, por lo que las autoridades podrán ejecutar el acto.
- Declarar sin materia.

⁸⁴ Tesis: I.7o.A.90 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo 2005, p.1249

⁸⁵ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 704

⁸⁶ *Ídem*, p. 706

En este sentido, conforme a lo que establece el artículo 146⁸⁷ de la Ley de Amparo, la sentencia interlocutoria en que se conceda la suspensión deberá contener:

1. La fijación clara y precisa del acto reclamado.
2. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas.
3. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión.
4. Los puntos resolutive en los que se exprese el acto o actos respecto de los cuales se conceda o niegue la suspensión.
5. En caso de concederse la suspensión, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento, la situación en que han de quedar las cosas y las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

En consecuencia, los juzgadores deberán fundamentar y motivar sus resoluciones como una formalidad esencial cuando otorguen o nieguen la suspensión definitiva, deben exponer los motivos por los que a su juicio ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen disposiciones de orden público. En este sentido, de conformidad con el artículo 147 de la ley que regula la materia, si la suspensión definitiva se concede, se estará a lo siguiente:

- El órgano jurisdiccional deberá determinar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.
- Establecerá las condiciones de cuyo cumplimiento depende que la suspensión siga surtiendo efectos.

⁸⁷ **Artículo 146.** La resolución que decida sobre la suspensión definitiva deberá contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;
- III. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión; y
- IV. Los puntos resolutive en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda o niegue la suspensión. Si se concede, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento.

- Atendiendo a la naturaleza del acto, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden, y
- De ser posible jurídica y materialmente, restablecerá provisionalmente al quejoso en el derecho violado mientras se dicta la sentencia ejecutoria en cuando al fondo del amparo.

II. VI. SUSPENSIÓN DEFINITIVA

Tal como se desprende de apartados anteriores, la función primordial que tiene esta medida cautelar es la de conservar viva la materia objeto de juicio para que el órgano jurisdiccional competente, en su debido momento, pueda pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama, sin que dicho acto genere, en el derecho sustantivo que se estima violado, una afectación irreparable al quejoso en lo que se dicta sentencia. En el caso de la suspensión definitiva, al decretarse, mantiene viva la materia del juicio de amparo en tanto se dicte la resolución que resuelva el fondo del asunto.

Según dispone el artículo 150 de la ley reglamentaria, cuando la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, excepto si la continuación de dicho procedimiento deja irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

En este sentido, los efectos de la concesión de la suspensión definitiva serán diferentes atendiendo a la materia del asunto y de igual manera las condiciones para que siga surtiendo efectos la suspensión concedida variarán conforme a la naturaleza del acto reclamado. Desde ese punto de vista, las autoridades responsables deberán de acatar la suspensión del acto, desde el momento en el que esta se decreta y no hasta que estas sean notificadas, pues ello sería peligroso para la subsistencia de la materia de juicio.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 153 de la citada ley, en caso de que se niegue la suspensión definitiva, la resolución del órgano jurisdiccional dejará expedita la facultad de la autoridad responsable para que proceda a la ejecución del

acto que se reclama, aun cuando el quejoso interponga recurso de revisión en contra de la sentencia interlocutoria. No obstante, si con motivo del recurso se concede la suspensión, sus efectos se retrotraerán a la fecha del auto o interlocutoria correspondiente, siempre que la naturaleza del acto reclamado lo permita.

Sin embargo, el artículo 154 de la ley reglamentaria establece que, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión.

En conclusión, las diferencias entre ambos tipos de suspensión son las siguientes:

- La **suspensión provisional** es la paralización que se concede a través del auto admisorio de la demanda de amparo, la cual durará hasta que se lleve a cabo la audiencia incidental y se decida si se otorga o no la suspensión definitiva. Para su concesión, el órgano jurisdiccional valorará únicamente lo que el quejoso plasmó en su demanda de amparo y anexos exhibidos, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos en ley.
- La **suspensión definitiva** se concede como resultado de lo que se llevó a cabo en la audiencia incidental, aquí el órgano jurisdiccional ya analizó los informes rendidos por la autoridad responsable, las pruebas ofrecidas por las partes, así como las diligencia que en su caso solicitó, dictando sentencia interlocutoria en donde concede o niega la suspensión definitiva cuya duración estará circunscrita al dictado de la sentencia de fondo.

Por ende, ambas temporalidades son independientes, pues el juez de amparo podrá otorgar la suspensión provisional y negar la suspensión definitiva, o viceversa; o bien, puede negar o conceder ambas atendiendo a las constancias con las que cuenta al momento de decidir su otorgamiento.

II. VII. EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN

De acuerdo con el artículo 136⁸⁸ de la Ley de Amparo, la suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando esta sea recurrida, es decir, a partir su mandamiento, y sus efectos tienen una naturaleza paralizante, pues lo que se busca es mantener las cosas en el estado que guardan:

“SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON AQUÉLLA DESDE EL MOMENTO MISMO DE SU OTORGAMIENTO Y NO A PARTIR DE SU NOTIFICACIÓN. SÓLO SE CONSIDERARÁ DESACATO SI UNA VEZ NOTIFICADA EJECUTA ACTOS CONTRARIOS A LA SUSPENSIÓN O NO REVOCA LOS ACTOS EJECUTADOS CON ANTERIORIDAD A LA NOTIFICACIÓN, SIEMPRE QUE SU NATURALEZA LO PERMITA.

Desde el momento de la concesión de la suspensión existe la obligación para la autoridad responsable de mantener las cosas en el estado en que se encontraban, y no hasta su notificación. Lo que sucede con la notificación es que sólo a partir de entonces podría considerarse que la autoridad, conociendo la orden de suspensión, pueda estar en desacato por ejecutar actos de los que tiene conocimiento que no pueden ser ejecutados; es decir, si bien la obligación de la autoridad de cumplir con la suspensión surge en cuanto ésta se concede, sólo puede considerarse que está en desacato hasta que se notifica. Ello no significa que si ejecutó algún acto del que posteriormente se le notifique la concesión de la medida cautelar, no esté obligada a revocarlo, si lo permite la naturaleza del acto, so pena, en dicho supuesto, de desacato.”⁸⁹

⁸⁸ **Artículo 136.** La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aún cuando sea recurrido.

⁸⁹ Tesis: 1a. CLV/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, abril de 2014, p.824

No obstante, en materia civil, mercantil o administrativa, si dentro del plazo de 5 días siguientes a que surta efectos la notificación del acuerdo, el quejoso no otorga la garantía fijada, dejará de surtir sus efectos, lo cual se notificará a las autoridades responsables con la finalidad de que ejecuten el acto reclamado.

Ahora bien, la suspensión generalmente no tiene efectos restitutorios, ya que implica obligaciones de no hacer por parte de las autoridades responsables, esto es que se paralicen sus actos, que se queden quietas, por lo que las autoridades están obligadas a no hacer nada, pues su objeto es simplemente preservar la materia y evitarle al quejoso perjuicios irreparables, es decir, la suspensión no anula el acto, lo preserva para que sea la sentencia del amparo la que lo haga.

Sin embargo, atendiendo al artículo 147 de la Ley de Amparo, en la actualidad es posible que la figura de la suspensión otorgue efectos restitutorios de forma provisional, sin perder la naturaleza de la medida cautelar, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y evitar que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto. Al respecto, indica:

"Artículo 147. *En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos. Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo. El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."*

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra señala:

“SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA.

Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución "atendiendo a la naturaleza del acto reclamado", que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia

estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior.”⁹⁰

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se advierte que tratándose de omisiones de la autoridad responsable, siendo que la actuación que debía llevar a cabo, tiene una previsión específica en la ley, la suspensión puede tener efectos restitutorios, puesto que es exigible para el juzgador de amparo estudiar la naturaleza del acto reclamado y realizar un análisis de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención a las disposiciones de orden público.

Asimismo, a través de los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación se estableció:

“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO CONTRA UN ACTO OMISIVO. PUEDE TENER EFECTOS RESTITUTORIOS PROVISIONALES, ATENTO A LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y LA AFECTACIÓN O PERJUICIO QUE AQUÉL OCASIONE.

En términos del artículo 147 de la Ley de Amparo es posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo. En efecto, sus párrafos segundo y tercero prevén la posibilidad de que la medida suspensiva tenga como efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, mientras se dicta la sentencia ejecutoria relativa, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible. Asimismo, debe fijarse la situación en la cual habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo, hasta la terminación del juicio. El órgano jurisdiccional de amparo también está obligado a dictar las medidas necesarias para evitar que se defrauden los derechos de menores o incapaces, en tanto se dicta la sentencia definitiva, con lo cual existe la

⁹⁰ Tesis: 1a./J. 70/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, diciembre 2019, p.286

posibilidad no sólo de que sean medidas conservatorias, sino también innovativas y prohibitivas, acorde con la naturaleza del acto reclamado, para garantizar que los derechos de ellos no se defrauden y, por ende, se hagan efectivos. Por otro lado, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado, tiene facultad para establecer condiciones de cuyo cumplimiento que dé la quejosa, depende que la medida cautelar siga surtiendo efectos. Entonces, el texto del artículo 147 citado, obliga al Juez a analizar cada caso concreto y sin importar si el acto reclamado tiene carácter positivo, negativo u omisivo, dado que la norma no hace distinción al respecto, debe ponderar la apariencia del buen derecho y la afectación o perjuicio que ocasione el acto, para establecer en qué medida se afecta un derecho sustantivo del agraviado, puesto que tan graves pueden ser las consecuencias de un acto positivo, como las de una omisión, porque lo relevante es precisar cómo se manifiesta el acto reclamado en la esfera de derechos del quejoso. En ese contexto, sí podrá conceder la suspensión contra un acto omisivo y fijar la situación que habrá de imperar, ordenando que todo se conserve en el estado en que se encuentra y, en su caso, de resultar jurídica y materialmente factible, restablecer de manera provisional al quejoso en el disfrute de la prerrogativa que le fue afectada y dictar las medidas necesarias para que no se defrauden los derechos de menores o incapaces.”⁹¹

En este sentido, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la medida suspensiva tenga como efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible.

De tal forma que, se ha considerado que la suspensión es una medida conservativa que tiene por objeto detener el estado en el que se encuentra el acto reclamado, sin embargo, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, actualmente se admite que la suspensión tenga también como efecto anticipar

⁹¹ Tesis: I.12o.C.6 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, julio de 2018, p.1623

provisionalmente los efectos restitutorios que serían propios de una sentencia de amparo, siempre y cuando se satisfagan los requisitos de procedencia; por lo que la naturaleza de los actos reclamados resulta sustancial para determinar si la medida suspensiva deberá consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si se le debe restituir provisionalmente en el goce de su derecho vulnerado, permitiendo que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después.

Por tanto, carece de relevancia considerar si el acto reclamado ya fue ejecutado o si se consumó, para efectos de resolver si se concede o no la medida cautelar, porque se admite la posibilidad de restablecimiento en el goce del derecho como una resolución anticipada de la tutela que se espera del juicio, lo determinante para conceder la medida debe ser la ponderación entre la apariencia del buen derecho y el interés social.

II.VIII. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN

Para el caso de la ejecución de la suspensión, el artículo 158 de la Ley de Amparo establece que se observarán las disposiciones relativas al Título Quinto de la misma ley, esto es que se observarán las disposiciones relativas a la imposición de medidas disciplinarias y de apremio.

Luego, la suspensión debe acatarse desde el momento en que se decreta la misma por el órgano jurisdiccional, lo cual no se encuentra supeditado a su notificación, ya que pensar lo contrario, haría nugatoria su eficacia. No obstante, en caso de que la suspensión de plano o definitiva no se cumpla por la autoridad responsable, el artículo 206 de la misma Ley prevé la posibilidad de que se interponga un incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión.

Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo, y se tramitará de conformidad con las reglas siguientes:

- I. Se presentará por escrito, ante el órgano judicial correspondiente, en el cual se ofrecerán las pruebas relativas.
- II. El órgano judicial señalará fecha para la audiencia dentro de diez días y requerirá a la autoridad responsable para que rinda informe en el plazo de tres días.
- III. En la audiencia se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes, se dará oportunidad para que éstas aleguen oralmente y se dictará resolución.

Por lo tanto, si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, o que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa, el órgano judicial le requerirá para que en el término de 24 horas cumpla con la suspensión o rectifique los errores en que incurrió al cumplirla, con el apercibimiento que de no hacerlo, será denunciada al Ministerio Público de la Federación.

II.IX. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

El autor Luciano Silva, define a los recursos como *“los medios de defensa que otorga la Constitución y la ley de la materia a las partes para impugnar aquellas resoluciones que les causen perjuicios durante la substanciación del juicio de amparo tendientes a revocarlas o modificarlas.”*⁹²

9.1. Recurso de queja

Tenemos que, el artículo 97 de la Ley de Amparo, contempla al recurso de queja en contra de la resolución que conceda o niegue la suspensión de plano o la provisional, transcrita de la siguiente manera:

“Artículo 97. *El recurso de queja procede:*

I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

(...)

⁹² Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 737

b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

(...)”

Este recurso, también se interpone por escrito, en el cual deberán expresar los agravios que le cause la resolución recurrida, el cual tiene que presentarse ante el juzgado que conoce del juicio de amparo, dentro del plazo de 2 días hábiles, tal como lo establece el artículo 98, fracción I⁹³ de la misma ley.

El órgano jurisdiccional notificará a las partes de la interposición del recurso a efecto de que dentro del plazo de 3 días señalen constancias que en copias certificadas deberán remitirse al tribunal colegiado de circuito que resuelva. Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los 40 días siguientes, o dentro de las 48 horas en los casos que establece el artículo 97, fracción I, inciso b) de la Ley de Amparo, es decir, cuando se trate de suspensión de plano o provisional.

En el supuesto de que el recurso de queja resulte fundado, se dictará la resolución correspondiente sin necesidad de reenviarlo, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este caso, quedará sin efectos la resolución impugnada y se ordenará al que la hubiere pronunciado para que dicte otra, debiendo precisar los efectos a los que deba sujetarse, en cumplimiento con el artículo 103 de la misma ley.

9.2. Recurso de revisión.

Por otro lado, el artículo 81 de la Ley de Amparo, contempla al recurso de revisión en contra del auto que niegue la suspensión definitiva:

“Artículo 81. *Procede el recurso de revisión:*

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

⁹³ **Artículo 98.** El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y
(...)

a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;

(...)"

En este recurso interponen por escrito los agravios que causen la resolución impugnada, y se tiene un plazo de 10 días para que por conducto del órgano jurisdiccional que dictó la resolución recurrida lo remita al tribunal colegiado de circuito competente. Asimismo, quien obtuvo la resolución favorable en el juicio, podrá adherirse a la revisión interpuesta dentro del plazo de 5 días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación, esto de conformidad con el artículo 82⁹⁴ de la misma ley.

Una vez que es admitido el recurso de revisión, se turnará de inmediato el expediente al ministro o magistrado que corresponda, para que dicte resolución dentro del plazo máximo de 90 días.

⁹⁴ **Artículo 82.** La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

CAPÍTULO III. UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA

A nivel mundial se ha buscado prevenir y combatir los delitos que atacan la estabilidad de las instituciones financieras, como lo son el de operaciones con recursos de procedencia ilícita (también conocido como lavado de dinero) y el financiamiento al terrorismo, por lo tanto, para que la prevención y combate se tornara eficaz, a través de diversos instrumentos de carácter nacional e internacional se han implementado mecanismos y medidas de auxilio.

Con relación al tema de investigación, los instrumentos internacionales han fijado los estándares para que exista una cooperación eficaz a nivel mundial en el combate de dichos delitos, tan es así que a través de ellos, se exige que los países miembros deben contar con una autoridad competente para tomar una acción rápida en respuesta a solicitudes extranjeras, y ligado a ello el deber de generar medidas que auxilien a identificar, congelar, embargar y decomisar bienes producto del financiamiento al terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En el Estado Mexicano, a través de la Ley de Instituciones de Crédito, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, las Disposiciones de Carácter General que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras disposiciones, se nombró a la UIF como la dependencia encargada de recibir, analizar y diseminar información financiera sospechosa, así como para establecer las medidas y procedimientos de prevención y detección de actos y operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxiliar o cooperar para la comisión de lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

Una de estas medidas, es la inclusión de personas a la denominada " *lista de personas bloqueadas*", que emana del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual se constituyó como el mecanismo idóneo para la prevención y combate de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, pues es la medida cautelar de urgencia y de carácter

temporal determinada para detener el flujo de dinero que se presume es de origen ilícito.

Por ende, en concordancia con el tema que se abordará en el Capítulo IV, nos abocaremos a estudiar las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano a nivel internacional, el sistema jurídico nacional e internacional que regula las atribuciones y facultades de la UIF, su facultad para congelar y bloquear cuentas bancarias, así como el procedimiento administrativo que se fijó para llevar a cabo dicha medida cautelar como resultado de una cooperación internacional, mismo que emana de los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha suscrito.

III.I. OBLIGACIONES CONTRAÍDAS A NIVEL INTERNACIONAL

Desde mediados de los años ochenta, se reconoció a nivel internacional la importancia de implementar una estrategia moderna que funcionara para prevenir y en su caso combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Sicotrópicas (1988) se pueden considerar como el punto de partida de esta tendencia.⁹⁵

Así, a medida que los países fueron elaborando estrategias contra el lavado de dinero y descubriendo que se tenía acceso limitado a la información financiera que necesitaban, se hizo evidente que la estrategia exigía la participación del sistema financiero en la lucha contra el lavado de dinero, pero sin alterar las condiciones necesarias para que pudiera funcionar con eficiencia.

Los países también llegaron a la conclusión de que, si el sistema exigía a las instituciones financieras divulgar transacciones sospechosas, se necesitaba una oficina o un organismo central encargado de evaluar y procesar datos. De este modo, surgieron las unidades de inteligencia financiera, que comenzaron a aparecer

⁹⁵ Fondo Monetario Internacional. *Unidades de Inteligencia Financiera*. Grupo Monetario Internacional, (23 de julio del 2004)

Página web: [file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/\[9781589063631%20-%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera\]%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera.pdf](file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/[9781589063631%20-%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera]%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera.pdf), p. 1

de forma aislada a principios de los años noventa, a consecuencia de la necesidad de un organismo central que recibiera, analizara y divulgara información financiera para combatir el lavado de dinero.⁹⁶

En este sentido, las unidades de inteligencia financiera se formaron como organismos especializados cuyo propósito consistió en prevenir y detectar los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo internacional, a través del análisis y recepción de información sospechosa, para en su caso transmitir a las autoridades competentes aquella que aporte indicios sobre la existencia de operaciones sospechosas.

De acuerdo con el Grupo Egmont, las unidades de inteligencia financiera sirven como centros nacionales para la recepción y el análisis de informes de transacciones sospechosas e información relevante sobre operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos determinantes asociados y financiamiento del terrorismo, así como también son las encargadas de difundir los resultados de dichos análisis.⁹⁷

Por lo tanto, la UIF mexicana se creó como un organismo encargado de vigilar y proteger al sistema financiero, para dar cumplimiento a los diferentes instrumentos y organismos de carácter internacional de los que el Estado Mexicano forma parte, tal como la Convención de Palermo, la Convención de Mérida, la Convención de Viena, el Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante GAFI) y el Consejo de las Naciones Unidas, los cuales imponen a los Estados Parte el deber de contar con una autoridad competente que auxilie en la prevención y combate de los delitos que atacan la estabilidad financiera, y la adopción de medidas y procedimientos internos como el congelamiento de operaciones

⁹⁶Fondo Monetario Internacional. *Unidades de Inteligencia Financiera*. Grupo Monetario Internacional, (23 de julio del 2004)

Página web: [file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/\[9781589063631%20-%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera\]%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera.pdf](file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/[9781589063631%20-%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera]%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera.pdf), p. 4

⁹⁷ Egmont Group. *Financial Intelligence Units*. Página web: [https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units/#googtrans\(en|es\)](https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units/#googtrans(en|es))

sospechosas para privar a los delincuentes del producto de su actividad como arma de prevención y combate.

Así, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país al haber ratificado convenios internacionales en materia de prevención y combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, ha asumido el compromiso de adoptar medidas y mecanismos eficaces para frenar su comisión ante solicitudes extranjeras, con la finalidad de identificar y congelar bienes relacionados con el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Derivado de lo anterior, y para dar sustento a la creación de la UIF y el deber de congelar o bloquear cuentas bancarias como mecanismo de auxilio internacional, a continuación, abordaremos los tratados bilaterales y multilaterales que contienen las obligaciones que el Estado Mexicano ha contraído.

1.1. Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)

La Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 55/25 del 8 de enero del 2001, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (mejor conocida como Convención de Palermo – Palermo, Italia) como el principal instrumento internacional en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

La Convención representa el parteaguas en materia de cooperación internacional para prevenir y enfrentar la delincuencia organizada desde el punto de vista transnacional, pues es el marco jurídico necesario para la cooperación mutua con miras a combatir, entre otras actividades delictivas, los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos en contra del patrimonio

cultural y los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo.⁹⁸

Bajo esa tesitura, la Convención o Protocolo de Palermo fue ratificada por el Estado Mexicano el 25 de diciembre del 2003, por lo que, se comprometió a adoptar medidas estrictas, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a esta Convención a fin de prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional.

En lo que nos atañe, derivado de dicha ratificación, el Estado Mexicano se comprometió a:

Primeramente, de conformidad con el artículo 7 *“Medidas para combatir el blanqueo de dinero”*:

*“**Artículo 7. Medidas para combatir el blanqueo de dinero***

1. Cada Estado Parte:

(...)

***b)** Garantizará, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 18 y 27 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales), sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.*

⁹⁸ Ibarrola Nicolín, Eduardo. *La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales*. Un Nuevo Marco de Cooperación Internacional, (Nueva York, 2004) Página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/13.pdf>, p. 141

(...)"

En segundo lugar, el artículo 12 *"Decomiso e incautación"* impone a los Estados Parte el deber de adoptar, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso, del producto o de los bienes e instrumentos utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la Convención; así como para permitir la identificación, localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el primer párrafo del artículo con miras a su eventual decomiso.⁹⁹

El artículo anterior estudiado a la luz del artículo 13 *"Cooperación internacional para fines de decomiso"* prevé que debe existir cooperación internacional para fines de decomiso cuando exista una solicitud proveniente de otro Estado Parte:

"1. Los Estados Parte que reciban una solicitud de otro Estado Parte que tenga jurisdicción para conocer de un delito comprendido en la presente Convención con miras al decomiso del producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos mencionados en el párrafo 1 del artículo 12 de la presente Convención que se encuentren en su territorio deberán, en la mayor medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno:

a) Remitir la solicitud a sus autoridades competentes para obtener una orden de decomiso a la que, en caso de concederse, darán cumplimiento; o

⁹⁹ **Artículo 12.** Decomiso e incautación

1. Los Estados Parte adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:
 - a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;
 - b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención.
2. Los Estados Parte adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso.

(...)"

b) Presentar a sus autoridades competentes, a fin de que se le dé cumplimiento en el grado solicitado, la orden de decomiso expedida por un tribunal situado en el territorio del Estado Parte requirente de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 de la presente Convención en la medida en que guarde relación con el producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos mencionados en el párrafo 1 del artículo 12 que se encuentren en el territorio del Estado Parte requerido.”

Atendiendo a lo anterior podemos establecer que el Estado mexicano se comprometió a:

1. Crear una dependencia especializada en inteligencia financiera que auxilie con el intercambio de información a nivel nacional e internacional, dedicada a recopilar, analizar y difundir información financiera, cuando se sospeche la comisión de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.
2. Como medida preventiva y de combate, a cooperar con otros Estados, permitir la identificación, localización, el embargo preventivo o la incautación de los bienes que fueran utilizados en la comisión de los delitos o productos de este, como resultado de una solicitud extranjera presentada ante la autoridad competente para su ejecución.

1.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida)

Convencidos de que la corrupción no es únicamente un problema local, sino un fenómeno internacional, el 31 de octubre del 2003 la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 58/4 creó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (también conocida como Convención de Mérida), la cual es vinculante para todos aquellos Estados que la hayan ratificado, tal como el Estado Mexicano que lo suscribió el 29 de abril del 2004, entrando en vigor el 14 de diciembre del 2005.

Así pues, de acuerdo con el presente tema de investigación, el Estado Mexicano se comprometió a:

En primer lugar, el artículo 14 *“Medidas para prevenir el blanqueo de dinero”* establece:

“1. Cada Estado Parte:

(...)

b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación del artículo 46 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

(...)”

En segundo lugar, el artículo 31 *“Embargo preventivo, incautación y decomiso”*, en su numeral 2 establece:

“2. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se haga referencia en el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso.”

De ahí que, como podemos observar, en este Convenio también se comprometió a instaurar una dependencia encargada de analizar, recibir y diseminar información financiera sospechosa, que sea capaz que cooperar en el intercambio de información a nivel nacional e internacional, así como también a

adoptar medidas para embargar o incautar cualquier bien auxiliar o producto de la comisión del ilícito.

1.3. Grupo de Acción Financiera Internacional

En el año de 1989 los jefes de Estado miembros del G-7 crearon el Grupo de Acción Financiera Internacional (en adelante GAFI), organismo intergubernamental cuyo principal objetivo se centra en establecer estándares y promover la aplicación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva y otros delitos que amenazan la estabilidad del sistema financiero internacional.¹⁰⁰

Por ende, para cumplir con su objetivo, en abril de 1990 la GAFI desarrolló las 40 Recomendaciones del GAFI o Estándares del GAFI, que aseguran una respuesta global coordinada para prevenir el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo. Por lo tanto, se constituyen como un esquema de medidas que los países deben adoptar para combatir el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y el financiamiento al terrorismo.

En ese orden de ideas, faculta a los países miembros a tomar acciones exitosas en contra de los delitos que atacan al sistema financiero, por lo que monitorea el progreso de los países en la implementación y adopción de sus Recomendaciones, así como revisa las técnicas y contramedidas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo implementadas por los países suscriptores.¹⁰¹

Bajo esa tesitura, de conformidad con el numeral 6 del apartado denominado “*Miembros*” del Mandato del GAFI, las jurisdicciones que forman parte del GAFI se comprometen a:

“(…)

¹⁰⁰ FATF. *FATF Recommendations*. Página web: [http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

¹⁰¹ FATF. *What we do*. Página web: <https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>

6. *Las jurisdicciones Miembro se comprometen a:*
- a) *Respaldar e implementar las Recomendaciones del GAFI para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación, utilizando en su caso guías y otras políticas respaldadas por el GAFI; y*
- (...)"

Por lo tanto, toda vez que el Estado Mexicano forma parte desde el año 2000, y actualmente es miembro de GAFILAT¹⁰², debe cumplir con la implementación de los estándares internacionales en materia de prevención y combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo y proliferación de armas de destrucción masivas implementadas por el GAFI.

En primer lugar, la Recomendación 29 "*Unidades de Inteligencia Financiera*", impone el deber de establecer una unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recepción y análisis de a) reportes de transacciones sospechosas; y b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento al terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. También, la UIF debe ser capaz de obtener información adicional de los sujetos obligados, y debe tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente.¹⁰³

Secundariamente, de conformidad con la Recomendación 4. "*Decomiso y medidas provisionales*", los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: a)

¹⁰²FATF. FATF. *Members and Observers*. Página web: <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/#d.en.3147>

¹⁰³ GAFI. Recomendación 29, *Unidades de Inteligencia Financiera*. Página web: <https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/gafi40-recomendaciones/435-fatf-recomendacion-29-unidades-de-inteligencia-financiera>

bienes lavados, b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en delitos de lavado de activos o delitos determinantes ; c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o d) bienes de valor equivalente.¹⁰⁴

Por lo tanto, los países suscriptores deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales.

Así, en concordancia con la Recomendación anteriormente citada, estas medidas deben incluir la autoridad competente para:

- a)** Adoptar medidas que permitan que las autoridades competentes congelar, incautar o decomisar bienes, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes;
- b)** Identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso;
- c)** Acoger medidas que permitan que los productos o bienes sean decomisados sin una condena penal previa.

En tercer lugar, a la luz del tema de investigación que se estudia, una de las acciones que el Estado Mexicano debe implementar, de conformidad con la Recomendación 6 “*Sanciones Financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el financiamiento al terrorismo*” es que los países congelen sin demora los fondos o activos, y que aseguren que ningún fondo u activo se ponga a disposición, o sea para beneficio de algún tercero. De acuerdo con la nota interpretativa, el énfasis radica en implementar medidas preventivas que son necesarias y únicas en el

¹⁰⁴GAFI. *Recomendación 4, Decomiso y medidas provisionales*. Página web: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/410-fatf-recomendacion-4-decomiso-y-medidas-provisionales>

contexto de detener el flujo de fondos y otros activos que sean manipulados por grupos terroristas.¹⁰⁵

Bajo esa tesitura, en la nota interpretativa de la misma Recomendación 6, el GAFI implementó el procedimiento que en concordancia con el que realice internamente cada Estado, se debe llevar a cabo para el bloqueo de cuentas bancarias:

El apartado C “*Congelamiento y prohibición de manejo de fondos u otros activos de personas y entidades designadas*”, numeral 5, señala la obligación de implementar sanciones financieras dirigidas, por lo que los países deben congelar y prohibir el manejo de fondos u otros activos de personas y entidades designadas, sin demora, si el país que recibe la solicitud se encuentra convencido de que la designación solicitada se encuentra debidamente fundada y motivada o con una base razonable, por lo que deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar a la autoridad competente para su implementación.

Por lo tanto, los países deben exigir a sus autoridades competentes que congelen, sin demora y sin previa notificación, los fondos u otros activos de las personas y entidades designadas, siempre y cuando el país receptor de la solicitud de cooperación considere se encuentra debidamente fundada y motivada.

Finalmente, en el subtítulo “*Exclusión de la lista, descongelar y facilitar acceso a fondos y otros activos congelados*” establece que los países deben desarrollar e implementar procedimientos que se conozcan públicamente para presentar solicitudes a fin de ser removido de las listas de congelamiento de cuentas, para lo cual, los Estados deben contar con autoridades legales apropiadas, así como procedimientos y mecanismos para remover de la “*lista de personas bloqueadas*” y descongelar los fondos u otros activos.

¹⁰⁵ GAFI. *Recomendación 6, Sanciones Financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el financiamiento del terrorismo*. Página web: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/412-fatf-recomendacion-6-sanciones-financieras-dirigidas-relacionadas-al-terrorismo-y-al-financiamiento-del-terrorismo>

Bajo esa línea argumentativa, la Recomendación 40 “*Otras formas de Cooperación Internacional*”, establece que para una que exista una cooperación internacional debe mediar una solicitud, la cual deberá ser de acuerdo con los mecanismos y procedimientos que cada Estado parte establezca en su derecho interno:

“Los países deben asegurar que sus autoridades competentes puedan, rápida, constructiva y eficazmente, prestar el mayor rango de cooperación internacional con relación al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo. Los países deben hacerlo espontáneamente y siguiendo una solicitud, y debe existir una base legal para prestar la cooperación. Los países deben autorizar a sus autoridades competentes a utilizar los medios más eficientes para cooperar. Si una autoridad competente necesita acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales, como un Memorando de Entendimiento (MOU), éstos deben negociarse y firmarse a tiempo, con una amplia gama de contrapartes extranjeras.”

Las autoridades competentes deben utilizar canales o mecanismos claros para la transmisión y ejecución eficaz de solicitudes de información u otros tipos de asistencia. Las autoridades competentes deben contar con procesos claros y eficientes para la priorización y ejecución oportuna de solicitudes, y para la salvaguarda de la información recibida.”

Por su parte, la Recomendación 38 “*Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso*” impone la obligación de brindarse cooperación entre países, con el fin de identificar, congelar, embargar y decomisar bienes lavados, tal como a continuación se transcribe:

“Los países deben asegurar que cuenten con la autoridad para tomar una acción rápida en respuesta a solicitudes extranjeras para identificar, congelar, embargar y decomisar bienes lavados; productos del lavado de activos, de los delitos determinantes y del financiamiento del terrorismo;

instrumentos utilizados en, o destinados para ser usados en, la comisión de estos delitos; o bienes de valor equivalente.

Esta autoridad debe ser capaz de responder a solicitudes emitidas partiendo de procesos de decomiso sin la base de una condena y medidas provisionales relacionadas, a menos que ello no se corresponda con los principios fundamentales de sus leyes internas.”

En resumen, de acuerdo con las recomendaciones anteriormente transcritas, el GAFI requiere que:

- Los Estados parte creen una UIF que sirva como centro nacional de recepción, análisis y diseminación de reportes e información sospechosa,
- Se provea de una autoridad competente para implementar y ejecutar sin demora medidas provisionales, como el congelamiento de cuentas bancarias o incautación para detener el flujo de dinero, sin que ello implique una condena derivada de un procedimiento penal,
- Exista una cooperación internacional tanto para el intercambio de información sospechosa, como para congelar, embargar y decomisar bienes producto de delitos financieros sin la base de una condena como resultado de una solicitud extranjera, siempre y cuando sea acorde a sus leyes internas.

1.4. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

De conformidad con la página oficial de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, investigar toda controversia o situación que pueda crear un conflicto internacional, determinar si existe una amenaza a la paz o un acto de agresión y recomendar qué medidas se deben adoptar, instar a los Miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no entrañan el uso de la

fuerza, con el fin de impedir o detener la agresión, entre otros asuntos de su competencia.¹⁰⁶

Ahora bien, desde el 7 de noviembre de 1947, el Estado Mexicano forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, y de acuerdo al artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas establece que todos los miembros de las Naciones Unidas conviene aceptar y cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad, el cual también fue ratificado por el Estado Mexicano.

En este sentido, de conformidad con el artículo 41 del mismo ordenamiento, el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas, que no impliquen el uso de la fuerza armada, tendrán que emplearse para hacer efectivas sus decisiones y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas.¹⁰⁷

Debido a que tanto el terrorismo y su financiamiento, así como la proliferación de armas de destrucción en masa son consideradas como serias amenazas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad ha emitido diversas resoluciones a fin de que los Estados miembros adopten medidas para prevenir y contrarrestar tales escenarios.

La Resolución S/RES/1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre del 2001 establece que con lo estipulado por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas:

1. Decide que todos los Estados:

(...)

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

¹⁰⁶ Consejo de Seguridad de la ONU. *Funciones y poderes*. Página web: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/functions-and-powers>

¹⁰⁷ Carta de las Naciones Unidas, *Capítulo VII: Acción en caso de Amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*. Página web: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>

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

*(...)*¹⁰⁸

Asimismo, la Resolución S/RES/1989 (2011) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6557^a sesión, celebrada el 17 de junio del 2011 establece que actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las medidas que deben adoptarse son las ya establecidas anteriormente, como:

“(...)

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

*(...)*¹⁰⁹

En consecuencia, toda vez que el Estado Mexicano ha ratificado dichos instrumentos internacionales y es Estado Miembro del GAFI y de la Organización de las Naciones Unidas, el Estado Mexicano se encuentra comprometido a otorgar atribuciones a la autoridad competente (en este caso la UIF) con el fin de prevenir

¹⁰⁸ Resolución S/RES/1373 (2001). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385 sesión, celebrada el 28 de septiembre del 2001. Página web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/128528/Resolucion_1373__2001_.pdf

¹⁰⁹ Resolución 1989 (2011) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6557 sesión, celebrada el 17 de junio de 2011. Página web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/380/17/PDF/N1138017.pdf?OpenElement>

y detectar operaciones financieras provenientes de actos ilícitos, en específico de lavado de dinero, corrupción y financiamiento al terrorismo, a través del análisis, recepción y diseminación de información.

Por lo tanto, dentro de estas medidas de prevención que lleva a cabo la UIF, como la dependencia especializada en la materia, se encuentra el congelamiento o bloqueo de cuentas bancarias, dictada como una medida cautelar relacionada a un procedimiento de carácter administrativo o jurisdiccional específico, que se sustenta en una solicitud de cooperación internacional, a consecuencia de las obligaciones contraídas a nivel internacional.

Empero, es cierto que ninguno de los instrumentos u organismos internacionales faculta directamente a las Unidades de Inteligencia Financiera para la emisión del bloqueo de cuentas bancarias, pues deja a discrecionalidad de cada estado elegir cuál será la autoridad competente que ejecutará estas medidas de prevención y combate, y en muchos países tal facultad corresponde a los jueces, pues las atribuciones de la UIF se limitan al bloqueo de determinadas operaciones sospechosas.

No obstante, en el Estado Mexicano a través de la Ley de Instituciones de Crédito, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y las Disposiciones de Carácter General emitidas por la Secretaría de Hacienda, se le reconoció la facultad de emitir la *“lista de personas bloqueadas”* cuando determine que existen indicios suficientes que permiten acreditar la probable comisión o continuación de dichas actividades, ésta vista como una medida cautelar.

III.II. FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA

La Unidad de Inteligencia Financiera mexicana, también conocida por sus siglas como UIF, nació a partir del *“DECRETO que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación”*, que se publicó el 7 de mayo del 2004,

mismo que entró en vigor a partir del día siguiente de dicha publicación, de acuerdo con el artículo *PRIMERO* transitorio del mismo.

Esta se conformó como una unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual fue creada en la administración del expresidente Vicente Fox Quesada, con la finalidad de auxiliar en la prevención y el combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, derivado de los compromisos internacionales a los que se ha suscrito el Estado Mexicano.

2.1. Marco Jurídico

La UIF tiene competencia en el orden nacional para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, a través de la obtención, sistematización y análisis de información, transacciones en efectivo y cambiarias, entre otras, de los sujetos obligados a reportarle, contribuyendo a la protección del Estado de Derecho y la seguridad nacional.

Por lo tanto, en cumplimiento a las obligaciones internacionales anteriormente referidas, a través del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgaron diversas atribuciones, que en resumen comprenden:

- a)** Recibir reportes de operaciones financieras que contengan información relevante, inusual, preocupante, transferencias internacionales, dólar en efectivo, cheques de caja y centros cambiarios; y recibir avisos de quienes realizan actividades vulnerables,
- b)** Analizar operaciones financieras y económicas y otra información relacionada; y
- c)** Diseminar reportes de inteligencia y otros documentos útiles para detectar operaciones probablemente vinculadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo, y en su caso, presentar las denuncias

correspondientes ante la autoridad competente, así como la inclusión a la “*lista de personas bloqueadas*”.¹¹⁰

Así pues, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dotó de facultades a la UIF para prevenir y detectar actos, operaciones u omisiones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y disseminación de información sospechosa.

Por su parte, el artículo 3º del Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, le confiere las siguientes:

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

- I. Interpretar para efectos administrativos la Ley, el presente Reglamento, las Reglas de Carácter General y demás disposiciones que de estos emanen, excepto por lo que refiere a las atribuciones que correspondan a la Unidad;*
- II. Requerir a quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere el artículo 17 de la Ley, la información, documentación, datos o imágenes necesarios para el ejercicio de sus atribuciones;*
- III. Determinar y expedir los formatos oficiales para la presentación de los Avisos;*
- IV. Determinar y dar a conocer los medios de cumplimiento alternativos a que se refiere el artículo 16 del presente Reglamento, y*

¹¹⁰ Gobierno de México. *Unidad de Inteligencia Financiera*. Página web: <https://www.gob.mx/uif/que-hacemos>

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

Derivado de lo anterior, la UIF se encarga de implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones u operaciones, que pudieran favorecer, coadyuvar o auxiliar para la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, con la finalidad de impedir la comisión de dichos actos delictivos.

III.III. PROCEDIMIENTO PARA EL CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS.

El artículo 15, fracción I, inciso a)¹¹¹, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que la UIF tiene competencia para establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ante lo cual, de conformidad con la fracción X¹¹²

¹¹¹ “**Artículo 15.** Compete a la UIF:

- I. Proponer y emitir opinión a las demás unidades administrativas de la Secretaría sobre los proyectos de disposiciones de carácter general aplicables a las entidades señaladas en los artículos 25, fracción I, 27, fracción I y 32, fracción I, de este Reglamento que esta dependencia deba emitir en relación con:
 - a) El establecimiento de medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita;
- (...)”

¹¹² **Artículo 15.**

(...)

- X. Recibir y recopilar, en relación con las materias a que se refiere este artículo, las pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos, así como sobre las estructuras financieras de las organizaciones delictivas, e integrar los expedientes respectivos.

del citado artículo, podrá recibir y recopilar pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, imágenes e informes sobre tales conductas, integrando los expedientes respectivos.

Por lo tanto, el congelamiento de cuentas bancarias por parte de la UIF deviene de la facultad que le otorga para el establecimiento de medidas y mecanismos con la finalidad de prevenir la consumación o la continuación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, misma que encuentra sustento en la fracción XXXII¹¹³ del mismo dispositivo, aunado a la obligación que ha contraído el Estado Mexicano para dar cumplimiento a los tratados internacionales, en las cuales se establece el deber de implementar este tipo de medidas que coadyuven a la prevención y al combate del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Lo anterior, sin que el ejercicio de sus funciones implique la invasión de las facultades conferidas al Ministerio Público, pues la UIF no realiza investigaciones de índole penal, y tampoco cuenta con facultades para iniciar procesos jurisdiccionales, ya que únicamente desarrolla actividades de inteligencia con la información financiera que recibe, para interrumpir el flujo de dinero dentro del sistema financiero de manera provisional en tanto se demuestre su licitud, pues para iniciar una investigación de índole penal, la fracción XIII¹¹⁴ del dispositivo en

(...)"

¹¹³ **Artículo 15.**

(...)

XXXII. Integrar la lista de personas bloqueadas, prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas en dicha lista, así como emitir los lineamientos, guías o mejores prácticas en la materia a que se refiere esta fracción.

(...)"

¹¹⁴ **Artículo 15.**

(...)

XIII. Denunciar ante el Ministerio Público de la Federación las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y su financiamiento o de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como aquellas previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, allegándose de los elementos probatorios del caso;

(...)

comento, la faculta a denunciar ante el Ministerio Público las conductas ligadas a la comisión del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

De manera que, de conformidad con la legislación nacional, cuando del producto del análisis financiero se obtienen datos razonables que se encuentren fundados, el titular de la UIF podrá ordenar el bloqueo de cuentas bancarias como medida provisional para interrumpir y controlar el flujo de dinero proveniente de fuentes ilícitas e injustificadas.

Esto, fundado en el artículo 115, párrafo noveno de la Ley de Instituciones de Crédito que establece la obligación de las entidades financieras de suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la SHCP les informe mediante una “*lista de personas bloqueadas*” que tendrá el carácter de confidencial, la cual será integrada con la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran prestar auxilio a la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

Por ello, en el presente apartado nos abocaremos al estudio del procedimiento que se sigue cuando la UIF procede a bloquear las cuentas bancarias de aquellos que presenten sospechas de cometer cualquiera de los ilícitos previstos en los artículos 139, 139 Quáter, 148 Bis o 400 bis del Código Penal Federal.

3.1. Artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito

A través del artículo 15, fracción XXXII¹¹⁵ del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dotó a la UIF la facultad de integrar la “*lista de personas bloqueadas*”, incluida la introducción y eliminación de personas, con el propósito de que no realicen algún acto, operación o servicio dentro del

¹¹⁵ **Artículo 15.** Compete a la UIF:

(...)

XXXII. Integrar la lista de personas bloqueadas, prevista en las leyes financieras, incluida la introducción y eliminación de personas en dicha lista, así como emitir los lineamientos, guías o mejores prácticas en la materia a que se refiere esta fracción.

sistema financiero; así como la facultad de emitir los lineamientos reguladores de la materia.

Para su mejor comprensión, debemos entender a la *“lista de personas bloqueadas”* como la lista de carácter confidencial que contiene los nombres de las personas y entidades que se identificaron como clientes, usuarios o terceros que actúan en nombre o por cuenta de estos que realizan actos u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos de comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y/o financiamiento al terrorismo.¹¹⁶

Bajo ese tenor, el 10 de enero del 2014, con el fin de coadyuvar cabalmente y cumplir con los organismos e instrumentos internacionales anteriormente enlistados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito¹¹⁷, para imponer como obligación a las instituciones financieras que suspendieran todo acto, operación o actividad que lleven a cabo con los clientes que señale la Secretaría de Hacienda a través de una lista denominada *“lista de personas bloqueadas”*, mismo procedimiento que se encuentra regulado en la citada Ley.

En virtud de ello, la UIF fue dotada de facultades para prevenir y combatir delitos financieros, y una de esas facultades es la integración de la *“lista de personas bloqueadas”* para el congelamiento de cuentas bancarias. Al respecto el artículo 115, párrafo noveno, décimo y onceavo de la Ley de Instituciones de Crédito estipulan lo siguiente:

“Artículo 115.

(...)

¹¹⁶ Gobierno de México. *Marco Jurídico Nacional*. Unidad de Inteligencia Financiera. Página web: <https://uif.gob.mx/es/uif/nacional>

¹¹⁷ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. 10 enero 2014. Diario Oficial de la Federación. Página web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329408&fecha=10/01/2014

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

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

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

(...)”

Asimismo, el párrafo octavo¹¹⁸ del mismo artículo establece que la SHCP estará facultada para requerir y recabar, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, quienes estarán obligadas a entregar información, documentación y reportes relacionados con los actos, operaciones, y una vez que la UIF haya realizado el análisis correspondiente y resuelva que existen indicios razonables de ilicitud, notificará a la entidad la “*lista de personas bloqueadas*”.

De tal modo que, se instruye a la SHCP, poner a disposición de las entidades financieras, el nombre de la persona o personas que serán introducidas a la “*lista*

¹¹⁸ **Artículo 115.**

(...)

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

de personas bloqueadas”, a efecto de que se suspenda la realización de actos, operaciones y servicios con dichos clientes o usuarios. De conformidad con la disposición 71ª de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, la SHCP podrá introducir en la “*lista de personas bloqueadas*” a las personas que:

- I. Aquellas que se encuentren dentro de las listas emitidas y determinadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o las organizaciones internacionales;
- II. Aquellas que den a conocer autoridades extranjeras, organismos internacionales o agrupaciones intergubernamentales y que sean determinadas por la Secretaría en términos de los instrumentos internacionales celebrados.
- III. Aquellas que den a conocer las autoridades nacionales competentes por tener indicios suficientes que se encuentran relacionados con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento a terrorismo.
- IV. Quienes estén compurgando sentencia por los delitos antes mencionados.
- V. Aquellas que las autoridades nacionales competentes determinen que hayan realizado o realicen actividades que formen parte, auxilien, o estén relacionadas con dichos actos delictivos.
- VI. Aquellas que omitan proporcionar información o datos, la encubran o impidan conocer el origen, localización, destino o propiedad de recursos, derechos o bienes que provengan de los delitos mencionados
- VII. Aquellas que aparezcan en la lista de contribuyentes a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

Esta medida como bien lo mencionamos anteriormente se le conoce como congelamiento o bloqueo de cuentas bancarias, en la cual, de conformidad con el

artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de sus atribuciones, podrá introducir a una o varias personas a la *“lista de personas bloqueadas”* cuando cuente con indicios suficientes de que se encuentran relacionadas con los delitos de financiamiento al terrorismo, operaciones con recursos de procedencia ilícita o los asociados con los delitos señalados.

3.2. Garantía de audiencia

El 11 de marzo del 2022 a través del *“DECRETO por el que se reforma la denominación del TÍTULO QUINTO y se adiciona un CAPÍTULO V al TÍTULO QUINTO de la Ley de Instituciones de Crédito”*, se publicó la adición de un capítulo en el cual se reguló cómo se llevará a cabo la garantía de audiencia dentro del procedimiento de bloqueo de cuentas bancarias. Esta garantía ya se encontraba prevista en las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, sin embargo a través del decreto publicado, el legislador en el transitorio *TERCERO*, solicitó a la SHCP, en el ámbito de su competencia, derogar lo previsto en la disposición 73^a e incorporar el desarrollo contemplado en la Ley.

A través de esta garantía, el legislador pretendió otorgar la posibilidad de que clientes o usuarios de las entidades financieras que se encuentren incluidos en la *“lista de personas bloqueadas”*, cuenten con un procedimiento denominado *“Garantía de Audiencia”* para hacer valer sus derechos, manifieste lo que a su interés convenga y se emita resolución por medio de la cual se funde y motive su inclusión a la lista.

Este procedimiento es de naturaleza administrativa y se encuentra regulado en el Título Quinto, Capítulo V *“De la Garantía de audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas”*, artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, que establece lo siguiente:

La SHCP podrá introducir a una persona en la *“lista de personas bloqueadas”* cuando cuente con indicios suficientes de que se encuentra relacionada con los

delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo o los asociados. Sin embargo, el afectado deberá presentar su solicitud de audiencia ante la UIF en un plazo no mayor a 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que se le notificó su inclusión por parte de la institución financiera, para que en un plazo de 10 días hábiles se le otorgue audiencia a efecto de que:

- a) Exponga sus argumentos, ya sea de manera verbal o escrita.
- b) Ofrezca pruebas que acrediten la licitud de sus recursos
- c) Formule alegatos, y
- d) Obtenga una decisión fundada y motivada, una vez que la UIF analice cada una de las pruebas aportadas por el cliente o usuario para determinar si procede su eliminación de la *“lista de personas bloqueadas”*.

Transcurrido el plazo para que el interesado presente pruebas y formule alegatos, la UIF dentro de los 15 días hábiles siguientes, contados a partir de que esté integrado el expediente, emitirá la resolución administrativa en la que fundamentará y motivará la inclusión del interesado a la *“lista de personas bloqueadas”*, y si procede o no su eliminación, la cual le será notificada dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión.

De conformidad con la fracción IV del mismo artículo, cuando la inclusión de una persona a la *“lista de personas bloqueadas”* haya sido con motivo de una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se llevará a cabo el proceso de desincorporación que estipule el Comité por el cual se haya designado la inclusión.

Sin embargo, en caso de que el interesado se inconforme con la resolución, podrá impugnarla en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por ende, el legislador incluyó en la ley esta forma de defensa a efecto de brindar la garantía de audiencia al gobernado, para que estuviera en posibilidad de desvirtuar los indicios por los que se determinó que se le incluyera a la *“lista de*

personas bloqueadas”, esto es, para hacer valer lo que a su derecho convenga, a través del ofrecimiento y desahogo de pruebas, ofrecimiento de alegatos y que se le brinde un fin a través del dictado de la resolución correspondiente, a través del cual se le podrá desincorporar a la referida lista.

3.3. Eliminación de la lista de personas bloqueadas

Finalmente, de conformidad con la disposición 74^a de las Disposiciones de Carácter General, la Secretaría deberá eliminar de la *“lista de personas bloqueadas”*, a las personas que:

- I. Las autoridades extranjeras, organismos internacionales, agrupaciones intergubernamentales o autoridades mexicanas competentes eliminan de las listas a que se refieren las fracciones I,II y III o se considera que no se encuentra dentro de los supuestos a que se refieren las fracciones V y VI, de la disposición 71^a
- II. El juez penal dicte sentencia absolutoria o que la persona haya cumplido su condena en el supuesto de la fracción IV de la disposición 71^a
- III. Cuando así lo resuelva de conformidad con el procedimiento de garantía de audiencia
- IV. Cuando así lo determine la autoridad judicial o administrativa competente, y
- V. Se encuentren en el supuesto del párrafo sexto del artículo 68-B del Código Fiscal de la Federación.

En este caso, de conformidad con el artículo 115, párrafo onceavo, cuando una persona física o moral es eliminada de la *“lista de personas bloqueadas”*, se deberá reanudar inmediatamente la realización de actos, operaciones servicios con los clientes o usuarios que se traten.

Una vez narrado lo anterior, es importante puntualizar que en el presente capítulo abordamos todo lo relacionado a la UIF, su naturaleza, objeto y cómo los compromisos internacionales a los cuales se ha suscrito el Estado Mexicano han

influido en su funcionamiento actual y en su facultad para emitir una *“lista de personas bloqueadas”* por medio de la cual se suspende toda operación, acto o servicio prestado por una institución de carácter financiero, esto como una medida para prevenir y combatir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

Además, en el primer capítulo analizamos todo lo relacionado con amparo, qué debe entenderse por amparo, cuál es su naturaleza jurídica, su tramitación vía indirecta ante los órganos jurisdiccionales competentes, entre otras cuestiones; y consecuentemente en el segundo capítulo, nos enfocamos en el estudio de la suspensión del acto reclamado, figura que resulta vital para que el juicio de amparo subsista, qué debemos entender por suspensión, su naturaleza jurídica, objeto y su tramitación vía indirecta.

Por consiguiente, los capítulos anteriores resultan de vital importancia para entender el siguiente Capítulo IV *“Suspensión en el bloqueo de cuentas bancarias”*, pues como estudiamos, una de las formas de impugnar el bloqueo de cuentas bancarias es a través del juicio de amparo indirecto, toda vez que es procedente al ser un acto de molestia que vulnera la esfera jurídica o derechos sustantivos de los clientes o usuarios miembros de las instituciones financieras, quienes buscan se les conceda la suspensión del acto con la finalidad de que se les liberen y poder hacer uso de ellas en tanto se dicta la sentencia de fondo.

CAPÍTULO IV. SUSPENSIÓN CON RELACIÓN AL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS

Una vez abordados los temas generales del presente proyecto de investigación, en este capítulo nos centraremos en analizar la suspensión en el amparo indirecto tratándose del congelamiento de cuentas bancarias por parte de la UIF derivado de una solicitud extranjera.

Tal como se estudió en el capítulo respectivo, la suspensión del acto reclamado se puede solicitar en cualquier momento siempre y cuando no se haya dictado sentencia ejecutoria. No obstante, esta medida se otorga en dos temporalidades distintas (suspensión provisional y suspensión definitiva), por lo que el órgano jurisdiccional decidirá el otorgamiento de cada una conforme a las constancias exhibidas hasta dicho momento procesal, tal como a continuación se relata:

- ***Suspensión provisional:*** El juez de amparo decide su otorgamiento con base en las afirmaciones asentadas por el quejoso en la demanda de amparo y los anexos que a ella acompañan, tales como el contrato de apertura y los estados de cuenta bancarios, pues en dicho momento procesal aún no cuenta con la versión de la autoridad, esto es con el informe previo y las constancias remitidas por la UIF, por lo que únicamente la otorga conforme a las manifestaciones vertidas por el quejoso.
- ***Suspensión definitiva:*** Al momento de la celebración de la audiencia incidental, la UIF ya remitió su informe previo y las constancias con las cuales pretende justificar el acto reclamado, por lo que, al ya contar con ambas versiones, el órgano jurisdiccional estará en aptitud de decidir si otorga o no la suspensión del acto en tanto se resuelve el fondo del asunto.

Bajo ese orden de ideas, en primer lugar, en el presente capítulo nos centraremos en analizar la procedencia de la suspensión provisional cuando el acto reclamado consista en el congelamiento de cuentas bancarias ordenado por la UIF,

con base en la apariencia del buen derecho y su ponderación frente al interés social y al orden público, ya que además de verificar que el quejoso cumpla con los requisitos previstos en la legislación, a partir de la reforma al artículo 107 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determinó que su estudio es de carácter obligatorio.

Posteriormente, realizaremos un análisis del criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la SCJN con número de registro 2a./J. 87/2019 (10a.) titulado “*SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UIF DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO*”, el cual marca el supuesto excepcional en el que la suspensión provisional podrá no surtir efectos, y por ende, en su momento tampoco se concederá la suspensión definitiva.

Y finalmente, relataremos 3 casos que se han llevado en la práctica para ejemplificar la forma en la que los órganos jurisdiccionales han concedido la suspensión y la manera en la que la UIF pretende acreditar que se encuentra en el supuesto excepcional, y con base en lo estudiado, determinar si todo bloqueo ordenado por dicha unidad administrativa se encuentra apegado a la Constitución acorde a la jurisprudencia e instrumentos internacionales.

IV.I. ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN EN EL BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS CON BASE EN EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO

En primer lugar, para la concesión de la suspensión provisional, el órgano jurisdiccional debe constatar la certeza del acto reclamado a través de las manifestaciones vertidas por el quejoso en su escrito inicial y anexos, pues es con la única información que cuenta en dicho momento procesal.

Una vez acreditada la certeza del acto, habrá de verificar que el mismo sea susceptible de ser suspendido, como acontece en el caso a analizar, procediendo a determinar si cumple con los requisitos previstos en el artículo 128 de la ley

reglamentaria, esto es: si el quejoso lo solicitó y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

De forma paralela, el órgano jurisdiccional deberá realizar un estudio de la apariencia del buen derecho del acto reclamado. Es dable recordar que a través del artículo 107, fracción X constitucional, quedó consignado expresamente que los actos reclamados en el juicio de amparo podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, está obligado a realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

La Segunda Sala de la SCJN ha determinado que esta únicamente puede invocarse para conceder la suspensión de los actos, y no para negarla, pues ello no está acorde a su naturaleza y finalidad de preservar la materia del juicio. Sirve de apoyo a lo anterior el criterio jurisprudencial siguiente:

“SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

(...)

Criterio jurídico: Conforme a la Ley de Amparo en vigor, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

Justificación: La Ley de Amparo vigente no contiene disposición alguna que ordene ponderar la apariencia del buen derecho para negar o conceder la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, pues la única referencia a ella se encuentra en el artículo 138, y la recta interpretación de este precepto lleva a entender que su primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos que se prevén en el diverso 128 para concederla, mientras que la fracción I del propio artículo 138 sólo tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de

que decida otorgarla, así como la libertad de la autoridad para ejecutar el acto reclamado si la niega. Lo anterior es congruente con la naturaleza de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el órgano jurisdiccional debe realizar sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, de manera simultánea con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público.”¹¹⁹

Por lo tanto, cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis, en cada caso particular, de estos dos aspectos que le permitan otorgar la medida cautelar en los casos que así lo ameriten, ya que asegura provisionalmente el derecho cuestionado a fin de que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia.

ANÁLISIS CONCRETO

La apariencia del buen derecho, como anteriormente se relató, se basa en un conocimiento superficial de la demanda de amparo por medio del cual se determina la existencia del derecho en cuestión y la probabilidad de que el acto resulte inconstitucional en la sentencia de fondo, anticipando provisionalmente sus efectos restitutorios, lo cual asegura la eficacia del juicio impidiendo que los actos se consumen de manera irreparable. Por ende, *¿es dable otorgar la suspensión provisional del congelamiento de cuentas bancarias a través de la ponderación de la apariencia del buen derecho y el interés social?* Analicemos lo siguiente:

I. Inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito con base en el amparo en revisión 1214/2016

De manera ilustrativa, el 4 de octubre del 2017 la Primera Sala de la SCJN marcó un precedente al resolver el amparo en revisión 1214/2016, ya que declaró

¹¹⁹ Tesis P./J. 5/2022 (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima época, Tomo I, septiembre 2022, p. 9

la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, que faculta a la SHCP para bloquear las cuentas bancarias de los usuarios de las instituciones financieras por presuntas operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, previo al desarrollo de un procedimiento administrativo.

A través de dicha sentencia se determinó que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, párrafos noveno a décimo primero, resultaba inconstitucional toda vez que invadía las facultades conferidas al Ministerio Público y vulneraba los principios de presunción de inocencia y garantía de audiencia previa, tal como a continuación se relata:

A) Invasión de las facultades del Ministerio Público

El artículo 21¹²⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público de la Federación y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en ejercicio de dicha función. De ahí que, nuestra Carta Magna únicamente confiere la facultad de conducir las investigaciones de índole penal a dicha representación social.

Lo anterior no implica que, autoridades distintas puedan identificar y separar aquellos datos que a su percepción puedan proceder penalmente en contra de quienes se sospeche han cometido un hecho delictivo, sin embargo, dichas autoridades únicamente estarán facultadas para emitir formal denuncia de los hechos relacionados, acompañándolo de los datos que ostentan en su poder.

Por lo tanto, no sólo se encuentran impedidas para realizar una investigación de índole penal, sino que tampoco pueden dictar en materia penal, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación, las cuáles únicamente le están conferidas al Ministerio Público o a los jueces de control, cuando dichas medidas requieran de control judicial.

¹²⁰ **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 (...)."

En este sentido, la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito respecto a la inclusión a la “*lista de personas bloqueadas*” deviene de que la autoridad hacendaria previamente realizó una investigación de índole penal para determinar que dicha persona está cometiendo el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita o financiamiento al terrorismo, lo cual, a todas luces invade la esfera de facultades del Ministerio Público, ya que, la única autoridad que puede determinar que una conducta encuadra en un tipo penal y, en su caso, establecer la probable responsabilidad por su comisión, por mandato constitucional es el Ministerio Público, por lo que cualquier disposición que contravenga dicho mandato es a todas luces inconstitucional.

Por consiguiente, una vez que las autoridades administrativas han detectado, a través de su base de datos, ciertas irregularidades, estas podrán denunciar formalmente hechos que puedan ser constitutivos de delito, lo cual no implica que, en ejercicio de dichas facultades de fiscalización o comprobación, se puedan iniciar actos de investigación criminal y menos adoptar la imposición de medidas cautelares, providencias precautorias o de técnicas de investigación relacionados con la comisión de un delito. No obstante, al ser incluidas en la “*lista de personas bloqueadas*”, básicamente se les está incriminando la posible comisión de un delito.

B) Presunción de inocencia

El principio de presunción de inocencia se encuentra consagrado a nivel internacional en el artículo 8.2¹²¹ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 14.2¹²² del Pacto de Derechos Civiles y Sociales.

¹²¹ “**Artículo 8.** Garantías Judiciales

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)”

¹²² **Artículo 14.** (...)

Por su parte, a nivel constitucional se encuentra consagrado en el artículo 20, apartado B, fracción I¹²³, el cual establece que a toda persona se le debe dar el trato de inocente hasta que a través de una sentencia firme de autoridad competente se le considere responsable de la comisión de un delito.

Por ende, sostuvo que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, es inconstitucional porque violenta en su perjuicio el derecho de presunción de inocencia, en su vertiente de trato humano, ya que realiza un juicio previo sin que se hayan agotado las formalidades del procedimiento, dándole el trato de culpable, mediante la imposición de una medida restrictiva sin que previamente se hubiere iniciado alguna investigación por la autoridad competente, al establecer la posibilidad de la autoridad hacendaria para incluir a cualquier persona en la “*lista de personas bloqueadas*” a efecto de que se suspenda e impida cualquier tipo de actividad entre ésta y las instituciones que integran el sistema financiero mexicano, en virtud de encontrarse relacionada en alguno de los supuestos vinculados con los delitos de terrorismo u operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Particularmente, arguye que la autoridad responsable vulnera el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, en virtud de que está dando a la persona un trato de culpable en la participación o comisión de los delitos de terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita, sin que sea

(...)

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

(...)

¹²³ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

(...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

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

(...)”

autoridad competente para determinar si existe o no delito, se le hubiere respetado su derecho de audiencia, o mediara procedimiento así como una sentencia condenatoria en su contra.

Ergo, la inclusión a la *“lista de personas bloqueadas”* que realiza la UIF transgrede el principio de presunción de inocencia, toda vez que, supone que la persona que ha sido incluida ha cometido un delito, sin que previamente haya sido denunciada ante el Ministerio Público, y mucho menos juzgada por un tribunal competente, por lo que no resulta factible que sea tratada como un delincuente sin previa investigación o sentencia que confirme su responsabilidad.

C) Audiencia previa

La garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previo al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Debido a ello, se deberá de observar el conjunto de formalidades esenciales de todo procedimiento jurisdiccional, esto es **(i)** la notificación del inicio del procedimiento, **(ii)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, **(iii)** la oportunidad de alegar y **(iv)** una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

No obstante, el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece la facultad de que la UIF limite la posibilidad de la quejosa para realizar operaciones dentro de las instituciones financieras, con lo que permite que la autoridad hacendaria lleve a cabo actos de molestia y privativos, sin que medie resolución emitida por autoridad competente en la que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, esto es, no se le notifica de forma previa para ser oída, así como para aportar elementos de prueba para el ejercicio de una defensa adecuada.

II. Inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito cuando la medida cautelar tenga un origen estrictamente nacional

Ahora bien, la Segunda Sala de la SCJN en el amparo en revisión 806/2017 retomó el tema analizado por la Primera Sala, y a través de jurisprudencia marcó un supuesto excepcional en el cual se apega al marco constitucional el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, tal como se transcribe a continuación:

“ACTOS, OPERACIONES O SERVICIOS BANCARIOS. SU BLOQUEO ES CONSTITUCIONAL CUANDO SE REALIZA PARA CUMPLIR COMPROMISOS INTERNACIONALES (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO).

El precepto referido al prever que las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una lista de personas bloqueadas, contiene una medida cautelar de índole administrativa, la cual, para ser válida en relación con el principio constitucional de seguridad jurídica, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento jurisdiccional o administrativo se implementa. En consecuencia, debe realizarse una interpretación conforme del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito a efecto de que sea acorde con el principio constitucional mencionado, de la siguiente manera: a) La atribución únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, lo cual se actualiza ante dos escenarios: i) Por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras; o ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con esas atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional. b) Sin embargo, la atribución citada no puede emplearse válidamente cuando el motivo que genere el bloqueo de las cuentas tenga un origen estrictamente

nacional, pues al no encontrarse relacionada con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional específico, resultaría contraria al principio de seguridad jurídica."¹²⁴

Con antelación hicimos referencia que de conformidad con los artículos 94¹²⁵, onceavo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 217¹²⁶ de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que emita el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria para las autoridades jurisdiccionales federales y estatales.

Debido a lo cual, nuestro máximo tribunal reconoció que el Estado Mexicano asumió el compromiso internacional de adoptar medidas de acción rápida y efectivas ante solicitudes extranjeras con el objetivo de identificar y congelar los bienes relacionados a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, financiamiento al terrorismo y al financiamiento a la proliferación de armas.

De ahí que, la atribución conferida en el artículo 115, párrafo noveno de la Ley de Instituciones de Crédito, estará acorde al principio constitucional de seguridad jurídica únicamente si se emplea:

- a) Como cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por nuestro país, en la cual se establezca de manera expresa

¹²⁴ Tesis 2ª./J.46/2018 (10ª.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, mayo de 2018, p. 1270

¹²⁵ **Artículo 94. (...)**

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

(...)

¹²⁶ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

(...)

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

la obligación compartida de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras;

- b) Como cumplimiento a una resolución o determinación adoptada por una agrupación u organismo internacional, reconocido con dichas atribuciones.

Por otro lado, estableció que si la UIF ordena la medida cautelar por motivos estrictamente nacionales, resultaría contrario al principio de seguridad jurídica, toda vez que el aseguramiento de cuentas es una medida cautelar de índole administrativa que, por su naturaleza, debe estar vinculada a un procedimiento jurisdiccional o administrativo, en este caso a un procedimiento específico de cumplimiento internacional.

De suerte que, la Segunda Sala de la SCJN determinó, como regla general, que si la atribución conferida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito se emplea por motivos estrictamente nacionales es inconstitucional al no estar relacionada con algún procedimiento jurisdiccional o administrativo, pero de manera excepcional será acorde a la Constitución cuando se emplee como cumplimiento a los compromisos internacionales anteriormente referidos.

En tales circunstancias, si tal facultad no se actualizó a partir de los supuestos precisados por la Segunda Sala para su legítimo ejercicio, no puede subsistir el acto reclamado, debido a que el mismo no respondió a un compromiso internacional en la materia y por ende resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

III) Interés social y la no contravención de disposiciones de orden público

Por otro lado, respecto a la no afectación del interés social y la no contravención a las disposiciones del orden público tenemos que, la Segunda Sala de la SCJN a través de la ejecutoria de la contradicción de tesis (ahora contradicción de criterios) 78/2019 manifestó que cuando el acto reclamado consiste en el bloqueo de cuentas bancarias, no se contraviene al interés social o a las disposiciones de orden público al otorgar la suspensión provisional, toda vez que no sería viable

considerar que por permitirle al quejoso el acceso a sus recursos, se actualice una transgresión al interés social o a disposiciones de orden público.

Lo anterior, ya que con la sola presentación de la demanda de amparo no existen datos que arrojen una contravención al interés social o a disposiciones de orden público, pues al momento de la presentación de la demanda de amparo únicamente se tiene conocimiento de que la UIF ha bloqueado las cuentas bancarias, sin que medien datos sobre las razones que dieron origen a dicho bloqueo, por lo que no podría determinarse que el levantamiento implicaría una contravención al interés social o una vulneración a disposiciones de orden público.

En especial porque la inclusión de una persona en el listado de bloqueo emitido por la UIF solamente se traduce en el despliegue de una medida cautelar de índole administrativa que protege al sistema financiero, y no deriva de alguna resolución ministerial o judicial en materia penal, o que la persona en cuestión se encuentre realizando una conducta penal, por lo tanto, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión provisional.¹²⁷

De ahí que, la concesión de la suspensión en el congelamiento de cuentas bancarias no generaría una afectación al interés social o al orden público, toda vez que permitirle la disposición de sus recursos no se traduce en una transgresión al interés social o a las disposiciones de orden público, sin embargo la afectación a los derechos humanos del quejoso sería mayor al restringirle la disposición de su numerario.

En consecuencia...

Una vez estudiado lo anterior, claramente podemos observar que la apariencia del buen derecho es uno de los presupuestos necesarios para poder decretar la suspensión en el caso concreto, por lo que el tribunal de amparo deberá

¹²⁷ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 78/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Eduardo Medina Mora I., 19 de mayo 2016

sopesarlo con el perjuicio al interés social y al orden público que la concesión de dicha medida pudiera ocasionar, ya que:

- Si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios que pudiera sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, debido a que la preservación del orden público o del interés de la sociedad se encuentran por encima del interés particular afectado.
- Si se determina que no existe afectación al interés social o al orden público con su concesión, y existe una mera probabilidad de que el acto resulte inconstitucional en la sentencia de fondo, el juez de amparo podrá otorgar la suspensión de los actos.

Por consiguiente, una vez realizada la ponderación de la apariencia del buen derecho con la posible afectación que se pudiera ocasionar al interés social y al orden público en el aseguramiento de cuentas bancarias, podemos observar que:

APARIENCIA DEL BUEN DERECHO	INTERÉS SOCIAL Y ORDEN PÚBLICO
<p>La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del amparo en revisión 1214/2016 manifestó que el bloqueo de cuentas bancarias es inconstitucional, toda vez que vulnera el principio de presunción de inocencia, la garantía de audiencia e invade las facultades del Ministerio Público.</p>	
<p>La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del criterio jurisprudencial</p>	<p>La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la contradicción de criterios 78/2019, determinó que no podría determinarse que el levantamiento implicaría una contravención al interés social o una vulneración a disposiciones de orden público, ya que al momento de la presentación de la demanda de amparo únicamente se tiene conocimiento de</p>

<p>“Actos, operaciones o servicios bancarios. Su bloqueo es constitucional cuando se realiza para cumplir compromisos internacionales (interpretación conforme del artículo 115 de la ley de instituciones de crédito)”, manifestó que facultad conferida a la UIF en el artículo 115 de la Ley de Instituciones y Crédito Público será constitucional únicamente si responde al cumplimiento de compromisos internacionales.</p>	<p>que la UIF ha bloqueado las cuentas bancarias, sin que medien datos sobre las razones que dieron origen a dicho bloqueo.</p>
--	---

De tal forma, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, ya que no median datos sobre las razones que dieron origen a dicho bloqueo, para que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

Por lo tanto, cuando el acto reclamado consista en el bloqueo de cuentas bancarias, el órgano jurisdiccional deberá conceder la suspensión provisional, pues con lo anteriormente narrado, es dable colegir que en dicho momento procesal hay una presunción de que existe el derecho en cuestión y la probabilidad de que a través de la sentencia de amparo se decrete la inconstitucionalidad del congelamiento; máxime que la Segunda Sala de la SCJN ya determinó que su concesión no implica una contravención al interés social y al orden público.

En conclusión, el juez de amparo debería conceder la suspensión provisional del bloqueo de cuentas bancarias atendiendo a la ponderación de la *“apariencia del buen derecho y el interés social”*, ya que si en dicho momento procesal sólo cuenta

con lo manifestado y anexado por el quejoso en su escrito inicial de demanda, el juez de amparo deberá presumir su inconstitucionalidad, a menos que la UIF acredite (a través de su informe previo) que el aseguramiento atiende a compromisos internacionales, supuesto excepcional que relataremos más adelante.

IV. II. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SEGUNDA SALA.

Ahora, una vez expuesto por qué los jueces de amparo deberán conceder la suspensión provisional en el bloqueo de cuentas bancarias atendiendo a la apariencia del buen derecho, estudiaremos el supuesto excepcional marcado por la Segunda Sala de la SCJN, en el cual se establece que una vez otorgada podrá no surtir efectos si el bloqueo se emitió a partir del supuesto válido consistente en el cumplimiento de una obligación contraída con un gobierno extranjero o la ejecución de una resolución adoptada por un organismo internacional o agrupación intergubernamental.

El 27 de febrero del 2019, el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la contradicción de tesis originada por su resolución en la queja 56/2019 y el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito al resolver la queja 46/2016, titulada *“CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UIF DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. AÚN CUANDO EL QUEJOSO DESCONZOCA ESE ACTO O SUS MOTIVOS, ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS EN SU CONTRA”*, toda vez que ambos se pronunciaron sobre un mismo tema y arrojaron conclusiones opuestas:

i. Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

Determinó que era fundado el recurso de queja interpuesto, por lo que revocó el auto recurrido y concedió la suspensión provisional solicitada por el quejoso, atendiendo a las consideraciones siguientes:

- Determinó que en ese momento procesal no se cuenta con elementos suficientes que determinen el origen y sustento legal del

congelamiento, que permitan concluir que de otorgarse la suspensión provisional, se ocasionaría un perjuicio al interés social o se contravendría disposiciones de orden público.

- La suspensión provisional prevalecería hasta en tanto se decide si se otorga la suspensión definitiva, una vez que las autoridades rindan sus informes previos y se alleguen de las constancias suficientes para determinar que su concesión generaría un perjuicio al interés social o menoscabo a las disposiciones de orden público.
- Manifestó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era inconstitucional el bloqueo de cuentas bancarias cuando la UIF no ejerciera esa facultad como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumido por nuestro país.¹²⁸

ii) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

Determinó que era fundado el recurso de queja interpuesto, por lo que revocó el acuerdo recurrido y revocó la suspensión provisional solicitada por el quejoso, atendiendo a las consideraciones siguientes:

- No se cumple con los requisitos para conceder la suspensión provisional previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, pues otorgarla para el efecto de que el quejoso pueda disponer de los recursos contravendría al orden público y el interés social, dado que, los recursos depositados en las mismas cuentas bancarias pudieran estimarse que tienen un origen ilícito vinculados a conductas de carácter delictivo.
- En caso de concederla sería mayor el perjuicio que resentiría la sociedad que el beneficio obtenido por el quejoso, pues se pondrían

¹²⁸ Sentencia recaída al Recurso de Queja 56/2019, Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Magistrada Ponente Guillermina Coutiño Mata, 12 de febrero 2019

en peligro bienes de mayor valía de interés colectivo que los recursos depositados, lo cual implica un interés individual meramente económico.

- El hecho de que se desconozca la razón por la cual se aseguraron las cuentas bancarias, no constituye un acto arbitrario e inconstitucional, pues constituye una facultad de la UIF dar a conocer a las instituciones financieras sobre las personas sujetas al régimen de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita, con la finalidad de prevenir y detectar actos, operaciones y conductas delictivas que involucren recursos de procedencia ilícita, cuando estas sean agregada a en las listas de personas bloqueadas.
- Debe considerarse que el congelamiento de cuentas bancarias es una atribución conferida a la UIF encaminada a la protección del sistema financiero y a la economía nacional mediante la detección de operaciones y actos delictivos que involucren recursos de procedencia ilícita, por lo que la sociedad se encuentra interesada en su aplicación.¹²⁹

De manera que, el punto a resolver consistió en determinar si era procedente o no conceder la suspensión provisional en el amparo indirecto cuando el acto reclamado consista en el aseguramiento de cuentas bancarias atribuido a la UIF. De ahí que, se admitió la denuncia y fue registrada con el número de contradicción de tesis (ahora contradicción de criterios) 78/2019, bajo la ponencia del ministro Eduardo Medina Mora I., misma que fue resuelta por la Segunda Sala de la SCJN el 22 de mayo del 2019, dando origen al criterio jurisprudencial siguiente:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA SU OTORGAMIENTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO SEA EL BLOQUEO DE CUENTAS

¹²⁹ Sentencia recaída al Recurso de Queja 46/2016, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Magistrado Ponente José Carlos Rodríguez Navarro, 11 de marzo 2016

BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UIF DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

A consideración de esta Segunda Sala, atendiendo a una ponderación del interés social, la no contravención a disposiciones de orden público así como al principio de apariencia del buen derecho, en el juicio de amparo es posible otorgar la suspensión provisional cuando el acto reclamado sea el bloqueo de cuentas bancarias atribuido a la UIF de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. Sin embargo, en su caso dicha suspensión provisional se concederá de manera condicionada, esto es, no surtirá efectos si el bloqueo se emitió a partir del supuesto válido que fue reconocido jurisprudencialmente por esta Segunda Sala, consistente en el cumplimiento de una obligación contraída con un gobierno extranjero o la ejecución de una resolución adoptada por un organismo internacional o agrupación intergubernamental cuyas atribuciones fueron reconocidas con base en una obligación asumida por el Estado mexicano. Al tratarse de un supuesto excepcional, dicha autoridad habrá de contar con documentación que sustente la existencia de una solicitud expresa de realizar el bloqueo de cuentas, formulada por una autoridad extranjera u organismo internacional que cuente con atribuciones en la materia y con competencia para realizar una solicitud de tal índole acorde justamente a un tratado bilateral o multilateral. Lo anterior no implica que al momento de dictarse la suspensión provisional la autoridad deba acreditar tal escenario, en tanto podrá no ordenar el levantamiento del bloqueo, pero tendrá la carga procesal de exhibir en el informe previo la documentación fehaciente de que está en el supuesto de excepción para el dictado de la suspensión definitiva.”¹³⁰

¹³⁰ Tesis 2a./J. 87/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, mayo 2019, p. 1537.

Criterio jurisprudencial que en términos de los artículos 94¹³¹, onceavo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 217¹³² de la Ley de Amparo, es obligatorio para las autoridades jurisdiccionales federales y estatales. Por lo que, la persona afectada podrá solicitar la suspensión del bloqueo de cuentas bancarias y de entrada se le otorgará la suspensión provisional, salvo que la autoridad responsable acredite que se encuentra en el supuesto excepcional.

IV. III. REGLAS PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CON BASE EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 87/2019 (10a.) EMITIDA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

3.1. Cumplimiento a compromisos internacionales

Del criterio jurisprudencial 2a./J. 87/2019 (10a.) se desprende que es procedente conceder la suspensión provisional en el bloqueo de cuentas bancarias siempre y cuando no se encuentre en el supuesto de excepción. Esto es, la suspensión provisional se concederá de manera condicionada, ya que no surtirá efectos si el bloqueo se emitió como resultado al cumplimiento de una obligación contraída con un gobierno extranjero o la ejecución de una resolución adoptada por un organismo internacional o agrupación intergubernamental cuyas atribuciones fueron reconocidas en un tratado bilateral o multilateral asumido por el Estado Mexicano.

¹³¹ **Artículo 94. (...)**

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

(...)

¹³² **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

Por consiguiente, para que el bloqueo de cuentas bancarias sea acorde con el principio de seguridad jurídica, y por ende sea constitucional, deberán actualizarse alguno de estos dos escenarios:

i) Que se dé por el cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por el Estado Mexicano, en la cual se establezca expresamente la obligación de implementar este tipo de medidas ante solicitudes extranjeras, o

ii) Por el cumplimiento de una resolución o determinación adoptada por un organismo internacional o por una agrupación intergubernamental, que sea reconocida con tales atribuciones por nuestro país a la luz de algún tratado internacional.

De ahí que, el bloqueo de cuentas bancarias (al ser una medida cautelar de carácter administrativo) deberá estar relacionado con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país, ya que las medidas cautelares tienden a ser resoluciones temporales que se caracterizan por ser accesorias a un procedimiento principal, cuyo objetivo primordial es prever que no se sufra algún menoscabo sobre los derechos que poseen los gobernados y asegurar la eficacia del proceso en tanto se dicta una resolución definitiva.

Pues de lo contrario, si el aseguramiento de cuentas tiene un origen estrictamente nacional resultaría inconstitucional, toda vez que la medida cautelar no se encontrará vinculada a procedimiento jurisdiccional o administrativo alguno, vulnerando así el principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, no existirá una transgresión al principio de seguridad jurídica si el bloqueo de cuentas bancarias responde al cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional, o bien, al cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por nuestro país, en tanto que se trata de una medida cautelar que deriva de un procedimiento específico: el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el

Estado Mexicano, mismos a los que ya hemos hecho mención en el capítulo anterior.

Situación que además es armónica con el contenido del artículo 133 constitucional, en el sentido de que los tratados internacionales celebrados por nuestro país y que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema de la Unión, ante lo cual, la citada atribución de bloqueo de cuentas se enmarca como una medida cautelar implementada por nuestro país para el cumplimiento de los compromisos internacionales que hemos asumido.

Con lo hasta aquí narrado tenemos que, de conformidad con la Segunda Sala de la SCJN, las reglas para que no surta efectos la suspensión provisional en el bloqueo de cuentas bancarias, son las siguientes:

A) Perjuicio al interés social y contravención a las disposiciones de orden público. Cuando se solicita la suspensión del bloqueo de cuentas bancarias derivado de la facultad de artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, no existe un perjuicio al interés social y tampoco se contravienen disposiciones de orden público con la concesión de la suspensión provisional, toda vez que con la sola presentación de la demanda de amparo no se tienen los datos del motivo por el cual se suscitó el bloqueo de las cuentas bancarias, pues esta se traduce en una medida cautelar de índole administrativa, y no en que la persona se encuentra realizando algún delito.

B) Concesión de la suspensión provisional. Cuando en el juicio de amparo se reclame la orden de la UIF para bloquear cuentas bancarias, el juez de distrito concederá la suspensión provisional, lo cual tendrá como efectos que se ordene el desbloqueo de las cuentas bancarias y se acatará en sus términos, salvo que dicha unidad haya emitido la orden en cumplimiento a un tratado u organismo internacional.¹³³

¹³³ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 78/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Eduardo Medina Mora I., 22 de mayo 2019

C) Bloqueo de cuentas bancarias por cuestiones nacionales. Por regla general es inconstitucional el bloqueo de cuentas bancarias cuando esta se realice por cuestiones estrictamente nacionales, toda vez que no se precisa a qué procedimiento jurisdiccional o administrativo responde el bloqueo en cuestión, lo cual resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

D) Bloqueo de cuentas bancarias en cumplimiento de compromisos internacionales. Excepcionalmente, la atribución conferida a la UIF únicamente puede emplearse como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en nuestro país.

E) La UIF deberá documentar la solicitud. Para que el bloqueo de cuentas sea constitucionalmente válido, no bastará con la mención que realice la UIF respecto a su cumplimiento con los organismos internacionales, si no que en el informe previo deberá documentar la existencia de una petición expresa de realizar el boqueo de cuentas, emitida por autoridades extranjeras u organismos internacionales, que acorde con algún tratado bilateral o multilateral cuenten con atribuciones en la materia y con competencia para realizar una solicitud de dicha índole, lo cual implica que la Unidad no puede actuar con plena discrecionalidad.

3.2. Caso excepcional

Ahora bien, al constituirse como un supuesto excepcional, cuando la UIF ordene no levantar el bloqueo de cuentas bancarias, deberá demostrar en el momento procesal oportuno que la medida cautelar atendió a un compromiso internacional para que la suspensión no surta sus efectos. Al respecto, la Segunda Sala determinó que la autoridad responsable deberá acreditar lo siguiente:

“dicha autoridad habrá de contar con documentación que sustente la existencia de una solicitud expresa de realizar el bloqueo de cuentas, formulada por una autoridad extranjera u organismo internacional que cuente con atribuciones en la materia y con competencia para realizar

una solicitud de tal índole acorde justamente a un tratado bilateral o multilateral”.

3.2.1. Análisis de los elementos que constituyen el supuesto excepcional

En primer lugar, la autoridad ordenadora (en este caso la UIF) desde el momento en el que emite la orden a las instituciones financieras de congelar las cuentas bancarias de un particular, debe contar con todas las constancias e información que sustenten que la medida cautelar se emplea con motivo de una petición internacional; pues, para que la suspensión otorgada no surta efectos, la autoridad responsable deberá contar con documentación fehaciente que acredite que el bloqueo de cuentas bancarias atiende a un compromiso internacional, por lo que puede ordenar que no se levante el aseguramiento.

Lo anterior condicionado a que, en el momento procesal oportuno exhiba y remita dichas constancias al órgano jurisdiccional, con el fin de que este esté en aptitud de determinar si el documento proporcionado cumple con los requisitos sentados por la Segunda Sala de la SCJN que acredite el cumplimiento a compromisos internacionales, y por ende sea válido el ejercicio de la atribución contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que de lo contrario se tornaría inconstitucional.

Es importante recalcar que el momento procesal oportuno es cuando rinde su informe previo, toda vez que es la única oportunidad que tiene toda autoridad responsable de sustentar la improcedencia de la suspensión y remitir la documentación idónea para defender su postura, pues la supuesta obligación se contrajo previo a la orden y ejecución del acto. Ante ello, la UIF deberá exhibir copia certificada de las constancias que haya tenido a la vista por las cuales integró a la “*lista de personas bloqueadas*” a la parte quejosa, pues en caso de no acreditar que se encontraba en el supuesto de excepción en que la suspensión provisional condicionada podría válidamente no surtir efectos, entonces se generaría una responsabilidad incluso de índole penal en su contra.

Consecuentemente, no basta que la UIF argumente que la imposición de la medida cautelar atiende a compromisos internacionales, sino que la documentación remitida, en primer lugar, deberá contener una “*petición expresa*” de bloqueo o inmovilización bancaria. Como referencia, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito en el amparo en revisión 119/2020 determinó que al tratarse de una “*petición expresa*”, es incuestionable que, debe ser clara, contundente e indubitable y no una mera “posibilidad” de realizar tal bloqueo, lo cual se robustece si se considera que la UIF debe ejecutar tal petición expresa acorde a los tratados bilaterales y multilaterales (vía medida cautelar en la que ordene el bloqueo de cuentas bancarias, al provenir de un determinado procedimiento administrativo o jurisdiccional) y no emitirla por sí misma con base en el ordenamiento jurídico y ámbito de competencia nacional.¹³⁴

Por ende, si no contiene una solicitud contundente de llevar a cabo el bloqueo o aseguramiento de cuentas bancarias, que encuentre su sustento en algún tratado internacional, no estaría ajustado a la jurisprudencia de la Segunda Sala ya examinada, lo que conduciría necesaria y lógicamente a que la UIF ordenó el aseguramiento con base en el sistema jurídico nacional y en sus facultades administrativas sin petición textual válida.

De lo antes planteado se concluye que, la autoridad responsable debe acreditar que la documentación que exhibe ante el órgano jurisdiccional es idónea por contener una solicitud en la que una autoridad u organismo internacional requiere textualmente a la UIF el bloqueo de las cuentas bancarias de quienes se encuentran bajo investigación en el extranjero, bajo una obligación compartida, y no sólo escudarse bajo el argumento de que está atendiendo a compromisos internacionales.

Por otro lado, no basta con exhibir cualquier oficio que haga suponer que la solicitud proviene de una autoridad u organismo internacional, sino que con base en

¹³⁴ Sentencia recaída al amparo en revisión 119/2020, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, Magistrado Juan de Dios Hernández Ramírez., 11 de noviembre 2021

la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, dicha documentación debe cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Debe demostrar que le fue solicitado el bloqueo de cuentas por una autoridad extranjera u organismo internacional,
- b) Que dicha autoridad solicitante cuente con atribuciones en la materia, y
- c) Que cuente con competencia para realizar una solicitud de tal índole, acorde a un tratado bilateral o multilateral.

Atendiendo a lo anterior, la petición expresa deberá ser emitida por una autoridad u organismo extranjero que cuente con atribuciones en la materia y competencia para emitir una solicitud de dicha índole, acorde a un tratado bilateral o multilateral, lo que se traduce en que no todas las autoridades u organismos internacionales por el simple hecho de ser extranjeras, tienen competencia y facultades para solicitar a la UIF el bloqueo de cuentas bancarias, sino que requieren un sustento jurídico que les otorgue tales atribuciones, en este caso un tratado bilateral o multilateral que los faculte para ello, y que además esté suscrito por el Estado Mexicano.

De acuerdo con la Real Academia Española, se le denomina atribución a la *“facultad de actuación que es otorgada a un órgano administrativo”*¹³⁵; esto es, que la autoridad u organismo extranjero deberá estar facultado para realizar solicitudes de bloqueo de cuentas bancarias en materia de prevención a la comisión y continuación de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, lo que implica que estas se encuentren previstas en algún tratado internacional y que también esté suscrito por el Estado Mexicano.

Respecto a la competencia, el Doctor Luciano Silva Ramírez manifiesta que se entiende como *“la función jurisdiccional que le corresponde en concreto a cada juez, es la facultad para conocer de determinado negocio.”*¹³⁶ De ahí que, es la

¹³⁵ Real Academia Española. *Atribuciones*. Página web: <https://dpej.rae.es/lema/atribuci%C3%B3n>

¹³⁶ Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017, p. 447

facultad o potestad que se ha otorgado a determinada autoridad a través de una legislación o disposición para que actúe en determinada área, limitando el poder de cierto órgano en el ejercicio de sus funciones, situación que está ligada al principio de legalidad en el que, la autoridad únicamente puede realizar los actos que le son conferidos en los cuerpos normativos, pues de lo contrario se caería en una arbitrariedad.

Al respecto, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo acto privativo o de molestia deberá estar debidamente fundado y motivado, a efecto de otorgar seguridad jurídica al gobernado que será vulnerado en sus derechos humanos, garantía que no puede considerarse satisfecha si en el documento en cuestión no se citan los preceptos legales que sirvieron de apoyo a la autoridad para dictarlo o, en este caso, el tratado internacional que le confiere facultades para emitir determinado tipo de solicitud.

Sirve de apoyo la jurisprudencia con número 2a./J. 57/2001 emitida por la Segunda Sala de la SCJN, que a la letra señala:

“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.

De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor

jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo con la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.”¹³⁷

Por ende, las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucional tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, debe ser emitido por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial, los preceptos jurídicos que legitimen su competencia y el carácter con que actué, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades, pues de lo contrario

¹³⁷ Tesis 2a./J. 57/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, Noviembre de 2001, pág. 31

se estaría dejando en estado de indefensión al gobernado al no darle a conocer de dónde proviene su actuar.

Así pues, todo acto de autoridad que pretenda restringir o vulnerar derechos humanos deberá estar debidamente fundado y motivado, entendiéndose por el primero, el deber de expresar los preceptos legales aplicados al caso en concreto, esto es a los supuestos normativos, y los preceptos legales que otorguen atribuciones y competencia a la autoridad solicitante, para emitir el acto en agravio al gobernado; y por el segundo, el deber de señalar con exactitud las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad haya tenido en consideración para la emisión del acto, pues de lo contrario se estaría dejando en estado de indefensión a los gobernados.¹³⁸

Bajo esa tesitura, la Segunda Sala argumentó que mencionar el ordenamiento jurídico y la disposición legal que le conceda atribuciones a la autoridad para emitir un acto de molestia tiene, en realidad, un solo objetivo, que consiste en brindar certeza y seguridad jurídica al gobernado frente a la actuación de los órganos del Estado, pues de esta forma el particular tiene conocimiento de los datos indispensables para la defensa de sus intereses; ya que de lo contrario, es decir, de eximir a la autoridad del deber de fundar con precisión su competencia, se privaría al afectado de un elemento que pudiera resultar esencial para impugnarla adecuadamente, cuando lo considere conveniente, al desconocer la norma legal que faculta a la autoridad a emitir el acto de molestia que afecta su esfera jurídica y, en su caso, de controvertir la actuación de aquella cuando estime que ésta no se ajusta al ordenamiento jurídico que le otorga atribuciones para ello o cuando la disposición jurídica pudiere encontrarse en contradicción con la Constitución Federal.

Por esa razón, es un requisito esencial y una obligación de la autoridad extranjera fundar sus atribuciones y competencia dentro de la solicitud, ya que las

¹³⁸ Sentencia recaída al recurso de queja 147/2013, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Magistrado Ponente José Carlos Rodríguez Navarro, 22 de noviembre del 2013

autoridades (ya sea a nivel nacional o internacional) solo pueden actuar bajo lo que los cuerpos normativos le permiten, de ahí que la validez de la solicitud dependerá de que haya sido realizada por una autoridad facultada para ello dentro de su respectivo ámbito de competencia.

De tal forma que, la idea de exactitud y precisión en la cita de los tratados internacionales que facultan a la autoridad extranjera u organismo internacional para emitir una solicitud de tal índole, atiende a la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica a los particulares frente a los actos que pretenden afectar o lesionar su esfera jurídica y, por tanto, asegurar su debida defensa ante un acto que no cumpla con los requisitos necesarios.

En consecuencia, el simple hecho de ser una autoridad extranjera u organismo internacional no le confiere atribuciones en la materia y mucho menos competencia para emitir una solicitud de bloqueo de cuentas bancarias a la UIF, ya que para que la solicitud extranjera resulte válida, el órgano jurisdiccional deberá verificar que la autoridad extranjera u organismo internacional que emitió la petición se encuentra investida de atribuciones y competencia acorde a un tratado bilateral o multilateral suscrito por nuestro país para realizar una solicitud de dicha índole, por lo cual deberá encontrarse debidamente fundada y motivada.

Finalmente, tenemos que las atribuciones en la materia y competencia para emitir una solicitud de bloqueo de cuentas bancarias ante la UIF deberán estar sustentadas en un tratado bilateral o multilateral, por lo que no es procedente la autoridad u organismo internacional actúe conforme a su legislación o sistema jurídico nacional, sino que su actuación deberá tener reconocimiento en algún tratado internacional suscrito por el Estado remitente y receptor.

De modo que, para considerar que la solicitud cumple con ello, es necesario que la autoridad precise su competencia con base en un tratado o resolución internacional que lo faculte para ello, con la única finalidad de especificar con claridad, certeza y precisión las facultades que le corresponden, pues considerar lo contrario significaría que el agraviado tiene la carga de averiguar en el cúmulo de tratados internacionales si tiene competencia para actuar en la forma en que lo

hace, dejándolo en estado de indefensión, pues ignoraría cuál de todos es específicamente aplicable a la actuación de la autoridad extranjera u organismo internacional del que emana.

Por ello, no toda solicitud por el hecho de provenir de una autoridad extranjera u organismo internacional resulta válida para que la UIF acredite que el bloqueo de cuentas bancarias atiende compromisos internacionales, pues el criterio jurisprudencial anteriormente transcrito establece que, la petición de bloqueo deberá ser expresa y estar formulada por una autoridad extranjera u organismo internacional que cuente con atribuciones en la materia y con competencia para realizar una solicitud de tal índole, reconocidas a través de un tratado bilateral o multilateral.

Bajo esa tesitura, en concordancia con lo hasta aquí narrado en el presente capítulo, la Segunda Sala al emitir el criterio jurisprudencial 2a./J. 87/2019 (10a.) estableció las reglas y elementos para que la suspensión provisional otorgada al quejoso no surta efectos cuando el acto reclamado sea el congelamiento de cuentas bancarias, y en su momento, se niegue la suspensión definitiva.

3.2.2. Elementos adicionales a considerar para que una solicitud brinde completa certeza jurídica al gobernado, con base en instrumentos internacionales.

Aunado a lo anterior, ya que el Estado Mexicano forma parte del GAFI y se encuentra suscrito a la Convención de Mérida y a la Convención de Palermo, se considera que dichas solicitudes extranjeras también deberían de satisfacer los requisitos plasmados en los instrumentos internacionales que rigen la materia, tales como:

La Recomendación 40 de la GAFI "*Otras formas de cooperación internacional*" establece como obligación de las autoridades solicitantes al emitir solicitudes de cooperación, que las autoridades competentes hagan sus mejores esfuerzos para suministrar información completa de los hechos y, cuando corresponda, información legal, incluyendo indicar alguna necesidad de urgencia,

para posibilitar la ejecución oportuna y eficaz de la solicitud. Aunado a que, debe establecer el sustento legal para prestar la cooperación.

Asimismo, en su nota interpretativa se observa que, al emitir una solicitud de cooperación, las UIF deben hacer sus mejores esfuerzos para suministrar información completa de los hechos y, cuando corresponda, información legal, incluyendo la descripción del caso que está siendo analizado y el posible vínculo al país que recibe la petición, de igual manera, en su inciso b) establece que el documento o solicitud tiene que ser emitida por una autoridad competente.¹³⁹

Por su parte, el artículo 18 “*Asistencia judicial recíproca*”, numeral 15 de la Convención de Palermo establece:

“15. Toda solicitud de asistencia judicial recíproca contendrá lo siguiente: a) La identidad de la autoridad que hace la solicitud; b) El objeto y la índole de las investigaciones, los procesos o las actuaciones judiciales a que se refiere la solicitud y el nombre y las funciones de la autoridad encargada de efectuar dichas investigaciones, procesos o actuaciones; c) Un resumen de los hechos pertinentes, salvo cuando se trate de solicitudes de presentación de documentos judiciales; d) Una descripción de la asistencia solicitada y pormenores sobre cualquier procedimiento particular que el Estado Parte requirente desee que se aplique; e) De ser posible, la identidad, ubicación y nacionalidad de toda persona interesada; y f) La finalidad para la que se solicita la prueba, información o actuación. 16. El Estado Parte requerido podrá pedir información complementaria cuando sea necesaria para dar cumplimiento a la solicitud de conformidad con su derecho interno o para facilitar dicho cumplimiento.”

Asimismo, el artículo 46, numeral 15 de la Convención de Mérida acuerda:

¹³⁹ GAFI. *Las 40 Recomendaciones del GAFI*. Página web: <https://www.cfatf-gafic.org/es/documentos/gafi40-recomendaciones/446-fatf-recomendacion-40-otras-formas-de-cooperacion-internacional>

“15. Toda solicitud de asistencia judicial recíproca contendrá lo siguiente: a) La identidad de la autoridad que hace la solicitud; b) El objeto y la índole de las investigaciones, los procesos o las actuaciones judiciales a que se refiere la solicitud y el nombre y las funciones de la autoridad encargada de efectuar dichas investigaciones, procesos o actuaciones; c) Un resumen de los hechos pertinentes, salvo cuando se trate de solicitudes de presentación de documentos judiciales; d) Una descripción de la asistencia solicitada y pormenores sobre cualquier procedimiento particular que el Estado Parte requirente desee que se aplique; e) De ser posible, la identidad, ubicación y nacionalidad de toda persona interesada; y f) La finalidad para la que se solicita la prueba, información o actuación. 16. El Estado Parte requerido podrá pedir información adicional cuando sea necesaria para dar cumplimiento a la solicitud de conformidad con su derecho interno o para facilitar dicho cumplimiento.”

Por ende, a pesar de que la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala no lo requiere de forma expresa, se considera que toda solicitud de cooperación internacional debe ceñirse a los artículos en comento, ya que al ser el sustento de la restricción a sus recursos económicos, aun siendo una autoridad extranjera, no puede emitir una solicitud de bloqueo de cuentas bancarias de manera arbitraria y discrecional, sino que la misma deberá de encontrarse debidamente fundada y motivada, expresando a su vez, la base legal que sustenta la petición internacional, pues el hecho de ser una autoridad extranjera no lo exime de dicha obligación.

De este modo, para que una solicitud de cooperación internacional sea idónea, también debe contener:

- a)** Identidad, atribuciones y competencia de la autoridad que emite la solicitud y la que se encuentra realizando la investigación
- b)** Objeto con el que se está realizando la investigación
- c)** Un resumen detallado de los hechos

d) Una descripción de la asistencia solicitada y pormenores sobre cualquier procedimiento particular que el Estado Parte requirente desee que se aplique

d) Identidad de la persona investigada

e) La finalidad con la que se solicita el auxilio

Así que, se reitera que todo acto de autoridad que pretenda restringir o vulnerar derechos humanos deberá estar debidamente fundado y motivado, por lo que, si una autoridad extranjera u organismo internacional está solicitando a la UIF el congelamiento de las cuentas bancarias de una persona física o moral debido a que se está iniciando una investigación en su contra, para que la solicitud sea válida y brinde certeza jurídica al gobernado del procedimiento que se está llevando en su contra y por el cual se solicita el bloqueo de cuentas, aparte de especificar los fundamentos legales que sustentan la competencia y facultades de la autoridad extranjera, también deberá contener los datos de identificación del expediente, una descripción clara, detallada y precisa de los hechos que sustentan tal investigación, el delito por el cual se le está acusando, las pruebas que lo sustentan, una descripción de lo solicitado y la finalidad con la que se solicita el auxilio.

Por ende, es importante que el agraviado conozca los elementos de convicción que conlleven a demostrar que efectivamente se está realizando una investigación en su contra en un país extranjero, acompañado de información veraz y constancias que demuestren que el oficio en estudio tuvo su origen en una investigación internacional, pues de lo contrario se tornaría en un acto arbitrario y discrecional, vulnerando los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Adicionalmente, resultaría importante que el documento se encuentre debidamente apostillado conforme al Convenio de la Apostilla, suscrito por el Estado Mexicano a partir de marzo de 1986¹⁴⁰:

“ARTICULO 3 *La única formalidad que pueda exigirse para certificar la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario del documento haya*

¹⁴⁰ Hague Conference on Private International Law. Página web: <https://www.hcch.net/es/states/hcch-members/details1/?sid=54>

actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre del que el documento esté revestido será la fijación de la apostilla descrita en el artículo 4, expedida por la autoridad competente del Estado del que dimana el documento.”

“ARTICULO 5. *La apostilla se expedirá a petición del signatario o de cualquier portador del documento. Debidamente cumplimentada, certificará la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario haya actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre que el documento lleve.*

(...)”

Conforme a la Conferencia de la Haya, esta figura facilita la utilización de documentos públicos en el extranjero, con el propósito de suprimir la exigencia de legalización y sustituir dicho proceso por la emisión de un único certificado de *apostilla* emitido por parte de una autoridad competente en el lugar en el cual se otorgó el documento, para que su validez pueda ser reconocida en otros países.¹⁴¹

En consecuencia, la *apostilla* certifica el origen del documento público al cual se refiere: certifica la autenticidad de la firma o sello de la persona o autoridad que firmó o selló el documento público y la capacidad que tenía para hacerlo.

Bajo ese orden de ideas, de acuerdo con la página oficial de la Convención de la Haya, para que un documento requiera la apostilla, será necesario que se observen los siguientes requisitos:

- El país en el cual fue emitido el documento es parte del Convenio sobre Apostilla;
- El país en el cual el documento va a ser utilizado es parte del Convenio sobre Apostilla;
- Es considerado como documento público de acuerdo con el derecho del país en que el documento fue emitido; y

¹⁴¹ *Ídem*

- El país en que el documento será utilizado requiere la Apostilla para reconocerlo como un documento público extranjero.¹⁴²

A tal efecto, todos los países que se hayan suscrito al Convenio sobre la Apostilla deberán asegurar que el oficio remitido cuente con apostilla para que tenga validez a nivel internacional, lo cual certifica que la firma y el sello del documento público ha sido puesto por una autoridad competente, o que fue emitido por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, pues el artículo 1¹⁴³ del Convenio determina qué documentos deberán ser apostillados, y cuales se eximen de este requisito:

“Artículo 1. El presente Convenio se aplicará a los documentos públicos que hayan sido autorizados en el territorio de un Estado contratante y que deban ser presentados en el territorio de otro Estado contratante.

Se considerarán como documentos públicos en el sentido del presente Convenio:

a) los documentos dimanantes de una autoridad o funcionario vinculado a una jurisdicción del Estado, incluyendo los provenientes del ministerio público, o de un secretario, oficial o agente judicial;

(...)

Sin embargo, el presente Convenio no se aplicará:

a) a los documentos expedidos por agentes diplomáticos o consulares;

b) a los documentos administrativos que se refieran directamente a una operación mercantil o aduanera.”

¹⁴² Hague Conference on Private International Law. *El ABC de las Apostillas*. Página web: <https://assets.hcch.net/docs/4f6ecf2c-81c9-4452-8bee-b3103fe2314d.pdf>

¹⁴³ **Artículo 1.** El presente Convenio se aplicará a los documentos públicos que hayan sido autorizados en el territorio de un Estado contratante y que deban ser presentados en el territorio de otro Estado contratante.

Se considerarán como documentos públicos en el sentido del presente Convenio:

a) los documentos dimanantes de una autoridad o funcionario vinculado a una jurisdicción del Estado, incluyendo los provenientes del ministerio público, o de un secretario, oficial o agente judicial;

(...).”

En conclusión, para que un oficio o documento extranjero tenga validez a nivel nacional, deberá estar previamente apostillado por la autoridad que el país extranjero emisor haya designado como autoridad competente para dichos fines, pues esta formalización certifica que el oficio remitido ha sido emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones, por lo que, al no encontrarse dentro de los documentos de excepción, toda solicitud emitida por autoridades extranjeras y exhibida por la UIF para acreditar el cumplimiento a los compromisos internacionales no es excepción, pues su idoneidad también depende de que este cumpla con todos los requisitos exigidos por los tratados internacionales a los que el Estado Mexicano se ha suscrito.

IV.IV. ESTUDIO DE CASOS PRÁCTICOS

Con todo eso, procederemos a narrar 3 casos que se han llevado en la práctica, los cuales servirán de ejemplo para ilustrar la forma los órganos jurisdiccionales deciden el otorgamiento de la suspensión en el bloqueo de cuentas bancarias, y de qué manera la UIF pretende justificar el origen internacional de la medida cautelar a efecto de determinar si los bloqueos ordenados por la UIF se ciñen a lo anteriormente relatado.

4.1. CASO PRÁCTICO 1

AMPARO INDIRECTO 363/2020	
CASOPRÁCTICO 1	Quejosa: Institución educativa (Persona moral)
	Acto reclamado: La orden verbal y/o escrita mediante el cual fue introducida la quejosa a fin de llevar a cabo el bloqueo, aseguramiento o congelamiento del numerario existente en diversas cuentas bancarias pertenecientes a cierta institución financiera.
	Autoridad Responsable: Titular de la UIF

El presente asunto versa sobre una institución educativa que con fecha del 25 de mayo del 2020 tuvo conocimiento de que la UIF, emitió un Acuerdo como orden de bloqueo o aseguramiento en contra de sus cuentas bancarias. Por lo tanto, estando en tiempo y forma, el 4 de junio del 2020 la persona moral por conducto de su representante legal, promovió demanda de amparo indirecto en contra de la orden verbal y/o escrita emitida por la UIF, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual fue introducida a la *“lista de personas bloqueadas”*.

De forma paralela, en el mismo escrito inicial de demanda, la moral quejosa solicitó la suspensión provisional del acto reclamado y en su momento la definitiva condicionada para que se ordenara la liberación de las cuentas bancarias, bajo el argumento de que el juez tiene la obligación de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a las disposiciones de orden público, pues resultaría inconstitucional no otorgar la suspensión provisional del acto reclamado.

Así pues, se admitió a trámite la demanda de amparo, misma que radicó en el Juzgado Segundo de Distrito del Vigésimo Noveno Circuito bajo el número de expediente 363/2020, y análogamente, se ordenó tramitar por cuerda separada y en duplicado el incidente de suspensión respectivo, mismo en la cual se solicitó a las autoridades responsables rindieran dentro del término de 48 horas su informe previo y remitieran copia certificada de las constancias que hayan tenido a la vista al emitir los actos reclamados.

De igual manera, concedió la suspensión provisional para el efecto de se permita el libre acceso a sus recursos económicos y a la realización de operaciones financieras, condicionado a que la misma dejaría de surtir efectos si las autoridades responsables exhibían documentación fehaciente que acreditara la existencia de una solicitud expresa de bloqueo de cuentas, formulada por una autoridad extranjera u organismo internacional con atribuciones en la materia y competencia para realizar la solicitud, conforme a un tratado internacional, pues de lo contrario, la suspensión provisional otorgada no dejaría de surtir efectos.

Ante ello, el 8 de julio del 2020 la UIF rindió su informe previo en el cual únicamente manifestó que la medida cautelar fue resultado del trabajo conjunto de asistencia, cooperación y coordinación, con diversa Agencia de Inteligencia de los Estados Unidos (sin especificar cuál) que le informó que se estaba llevando a cabo un investigación sobre algunas personas que se cree que están involucradas en alguna organización criminal al ser identificadas por medio de transacciones financieras internacionales, por lo que solicitó su asistencia a fin de realizar o continuar el bloqueo como una medida cautelar. Y que por lo tanto, el bloqueo tuvo como origen el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por nuestro país en materia de prevención a la probable comisión y/o continuación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Documentación que fue remitida en sobre cerrado en versión pública, haciendo la precisión que la documental contenía información relacionada con medidas implementadas para combatir y prevenir la continuación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, por lo que, al ser reservada y confidencial, se solicitó al Juzgador que no se diera a conocer el contenido del Acuerdo y oficio de referencia, y el mismo fuera resguardado en caja fuerte.

Empero, se tuvo conocimiento del contenido del oficio, gracias al juicio de amparo promovido por diversa persona moral, que también se encontraba dentro de la lista de personas investigadas, de cuyo contenido se observa lo siguiente

Estimado Dr. Nieto Castillo:

RECIBIDO
DOCUMENTOS SUJETOS A REVISIÓN
RECIBIO _____ HORA 12:35

20 MAY 2020

Por medio del presente me es grato saludarle e informarle que esta oficina de Internal Revenue Service – Criminal Investigation esta llevando a cabo una investigacion sobre algunas personas que se cree estan involucradas en alguna manera con una organizacion criminal, la cual opera en Mexico. Cabe mencionar que las siguientes personas fueron identificadas como involucradas por medio de transacciones financieras

Agradezco de antemano su tiempo y colaboracion y aprovecho la ocasion para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



Agregado Regional
Mexico y Centro America
Internal Revenue Service
Criminal Investigation

Posteriormente, el órgano jurisdiccional a través de la sentencia interlocutoria determinó que de la documentación remitida por la UIF se advertía que la medida cautelar se llevó a cabo en virtud de la solicitud emitida por una autoridad extranjera, el *Agregado Regional México y Centro América*, como resultado de un trabajo coordinado para la prevención y detección del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, por lo que debía negarse la suspensión definitiva.

4.2. CASO PRÁCTICO 2

CASO PRÁCTICO 2	AMPARO INDIRECTO 376/2020	
	Quejosa:	Persona física
	Acto reclamado:	La orden verbal o escrita en la cual la UIF solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, girar sus instrucciones a las instituciones financieras a efecto de bloquear, asegurar o congelar los recursos existentes en las cuentas bancarias de las cuales es titular.
	Autoridad Responsable:	Titular de la UIF

Estando en tiempo y forma, 12 de junio del 2020 la persona física en comento promovió juicio de amparo indirecto en contra de la orden verbal o escrita en la cual se solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, girar sus instrucciones a las instituciones financieras a efecto de bloquear, asegurar o congelar los recursos existentes en sus cuentas bancarias, derivado de que se le impidió realizar cualquier tipo de operación financiera.

De forma paralela, en el mismo escrito inicial de demanda, el particular solicitó la suspensión provisional del acto reclamado y en su momento la definitiva a efecto de que se ordenara el levantamiento de la medida cautelar, bajo el argumento de que el juez tiene la obligación de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención

a las disposiciones de orden público, pues ello se traduciría en que pueda realizar operaciones financieras y disponer de sus recursos.

Por su parte, el 15 de junio del mismo se admitió a trámite la demanda de amparo, misma que radicó en el Juzgado Tercero de Distrito del Estado de Hidalgo, bajo el número de expediente 376/2020. Asimismo, se concedió la suspensión provisional condicionada a lo siguiente:

“Ahora, es importante destacar que la medida cautelar que se concede surte sus efectos desde luego, pero dejará de surtirlos, si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

(...)

4) Derive de órdenes dadas por la UIF de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no hubiese sido emitido en atención al cumplimiento de una obligación contraída con un gobierno extranjero o la ejecución de una resolución adoptada por un organismo internacional o agrupación intergubernamental cuyas atribuciones fueron reconocidas con base en una obligación asumida por el Estado mexicano.

(...)

Asimismo, la medida cautelar que se concede, surtirá sus efectos desde luego y hasta en tanto se dicte resolución interlocutoria que resuelva la suspensión definitiva de los actos reclamados; en la inteligencia de que no suspende cualquier otro acto diverso que no sea materia de la demanda de garantías.”

De forma análoga, el 26 de junio del 2020 la UIF rindió su informe previo en el cual manifestó que el acto reclamado es cierto, por medio del cual se incorporó a la *“lista de personas bloqueadas”* a la que hace referencia el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito a diversas personas, entre las que se encontraba el particular quejoso. Aunado a que argumentó que la orden de bloqueo de las cuentas bancarias se dio a consecuencia de su inclusión en la *“lista de personas bloqueadas”*, misma que se realizó como un mecanismo de cumplimiento de

compromisos internacionales asumidos por nuestro país en materia de prevención a la probable comisión y/o continuación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Finalmente, anexo al presente le remitió en sobre cerrado copia certificada, en versión pública, del Acuerdo y oficio mediante el cual diversa autoridad extranjera solicitó asistencia a esta autoridad, haciendo la precisión que la documental contiene información relacionada con medidas implementadas para combatir y prevenir la comisión o continuación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como datos de una investigación criminal que se está llevando en una agencia de otro país. Por lo tanto, tampoco se tuvo a la vista del quejoso.

Empero, a través de la sentencia interlocutoria, el juez determinó que en el caso en concreto se actualizaba la excepción contenida en el criterio jurisprudencial 87/2019, ya que la autoridad responsable ordenadora, proporcionó documentación que sustentó la existencia de una solicitud expresa de realizar el bloqueo de cuentas bancarias, formulada por una autoridad extranjera u organismo internacional, por lo que se negaba la concesión de la suspensión definitiva.

4.3. Caso práctico 3

AMPARO INDIRECTO 1210/2020	
CASO PRÁCTICO 3	Quejosa: Persona Física
	Acto reclamado: La orden verbal y/o escrita emitida por la UIF, mediante el cual fue introducida la quejosa a fin de llevar a cabo el bloqueo, aseguramiento o congelamiento del numerario existente en diversas cuentas bancarias de las cuales es titular.
	Autoridad Responsable: Titular de la UIF

El presente asunto versa sobre una persona física que a través de la notificación suscrita por la Directora General de Atención a Autoridades de la Comisión Nacional Bancaria de Valores, recibió un oficio suscrito por la Directora General Adscrita a la UIF, del que se desprendió que, derivado del Acuerdo emitido por el Titular de la UIF, se le incluyó a la *“lista de personas bloqueadas”*, sin que se haya proporcionado mayor información acerca de los motivos de dicho bloqueo.

Por lo tanto, estando en tiempo y forma, el 24 de septiembre del 2021 la persona agraviada, por conducto de su apoderado legal, promovió una demanda de amparo indirecto en contra de la orden verbal y/o escrita derivada del Acuerdo emitido por la UIF, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la cual fue introducida a la *“lista de personas bloqueadas”*, con la finalidad de bloquear o asegurar sus cuentas bancarias.

De forma paralela, en el mismo escrito inicial de demanda, la quejosa solicitó la suspensión provisional del acto reclamado y en su momento la suspensión definitiva del acto que se reclama, para que se ordenara la liberación de las cuentas bancarias, bajo el argumento de que ello no generaría perjuicio alguno al orden público ni al interés social al no actualizarse ninguna de las hipótesis contenidas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, y si los efectos del acto reclamado continúan tendría efectos graves a la esfera jurídica de la persona agraviada.

Así pues, a través del auto admisorio se admitió a trámite la demanda de amparo, misma que radicó en el Juzgado Decimoséptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México bajo el número de expediente 1210/2021, y análogamente, se ordenó tramitar por cuerda separada y en duplicado el incidente de suspensión respectivo, mismo en la cual se solicitó a las autoridades responsables rindieran dentro del término de 48 horas su informe previo y remitieran copia certificada de las constancias que hayan tenido a la vista al emitir los actos reclamados.

Por su parte, el 6 de octubre del 2021, el Titular de la UIF rindió su informe previo por medio del cual manifestó que es cierto el acto reclamado consistente en la emisión del Acuerdo por medio del cual se incluyó a la *“lista de personas*

bloqueadas” a la que hace referencia el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, dentro de las que destaca la parte quejosa.

Argumentó que, instruyó poner a la disposición de las entidades financieras el nombre de las personas introducidas a la *“lista de personas bloqueadas”* como un mecanismo de prevención a la probable comisión y/o continuación del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, con la finalidad de que se suspendiera de forma inmediata la realización de actos, operaciones y servicios con los clientes o usuarios incorporados a la lista; así como para dar cumplimiento a los tratados y convenciones internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de prevención y combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, en específico las relativas al decomiso y medidas provisionales para combatir el lavado de dinero, el financiamiento al terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero.

Es decir, que en el caso concreto, el origen del Acuerdo respondió a la obligación que tiene la UIF, como autoridad del Estado mexicano, de dar cumplimiento a las directrices y convenciones internacionales que la obligan, en términos del artículo 133 constitucional, a implementar medidas para prevenir, mitigar, disuadir, reprimir y evitar la consumación de actividades ilícitas que se vinculan con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, o el uso inadecuado del Sistema Financiero Nacional, de los dispositivos previstos en la legislación nacional de la materia, por lo que se encuentra dentro del supuesto de excepción al cumplimiento a la suspensión provisional otorgada.

Por ende, la autoridad responsable, quien tiene la carga de probar a través de constancias la improcedencia de la suspensión del acto que se reclama, no exhibió documentación fehaciente que acreditara que el bloqueo atendía a una solicitud extranjera.

EN CONSECUENCIA...

A través de los tres casos anteriormente narrados podemos observar que en los **casos prácticos 1 y 2** los órganos jurisdiccionales han otorgado la suspensión

provisional, condicionada a que si la UIF acredita que se encuentra en el supuesto excepcional, la misma no surtirá efectos por estar vinculada a un procedimiento jurisdiccional específico como lo es el cumplimiento a compromisos internacionales.

Ahora bien, en el **caso práctico 1**, del oficio ilustrado de fecha 20 de mayo del 2020, podemos observar que no toda solicitud resulta válida para acreditar su excepcionalidad, pues la UIF pretende justificar el origen internacional a través de un oficio que no reúne los requisitos asentados por la Segunda Sala de la SCJN y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, al no encontrarse debidamente fundada y motivada, pues no brinda información completa y detallada de la investigación que se está realizando en el país extranjero, el objeto y la finalidad del auxilio solicitado, así como los preceptos aplicables al caso en concreto que motiven la obligación contraída.

De ahí que dentro del oficio se aprecia que la autoridad extranjera manifiesta que la oficina de *Internal Revenue Service – Criminal Investigation* está llevando a cabo una investigación respecto a diversas personas que se cree se encuentran involucradas en alguna organización criminal, que opera en el Estado Mexicano, sin especificar los datos de identificación de la investigación, ni los hechos por los cuales se está iniciando una investigación en su contra, el delito por el cual se encuentra en investigación y las pruebas que lo acrediten, así como tampoco se encuentra precisado el tratado internacional sobre el cual sustenta su petición, elementos que resultan indispensables para que toda solicitud de cooperación resulte idónea para brindar certeza jurídica y asegurar una debida defensa.

Ergo, no se aprecia que la medida cautelar derive de un juicio o investigación principal, en donde se haya dictado la medida cautelar de bloqueo de cuentas bancarias que solicita se aplique en el Estado Mexicano, sino que pretende aplicarla en territorio mexicano sin siquiera generar la certeza del procedimiento de origen, a través de constancias e información que sustenten su existencia, y tampoco se aprecia el plazo de vigencia del bloqueo de cuentas, lo que se considera que deja en un estado de indefensión jurídica al quejoso, dejando indefinido el lapso temporal que durará la medida cautelar.

Por otro lado, tampoco cuenta con una solicitud contundente de llevar a cabo una medida de bloqueo de cuentas, pues solicitó se “*valorara la posibilidad de bloquear las cuentas bancarias conforme a sus leyes y ámbito de competencia*”, es decir, se le requirió a la UIF que se remitiera al derecho interno, no para ejecutar una petición expresa con sustento en una obligación contraída por el Estado Mexicano, sino para valorar sobre la procedencia del bloqueo de cuentas bancarias acorde a su legislación, por lo que se presume su origen nacional.

Aunado a lo anterior, dicho oficio tampoco está debidamente fundado al no precisar los preceptos internacionales específicos (tratado, artículo, fracción, inciso, etc.) que le otorgan atribuciones en la materia (esto es, en materia de prevención y detección de los delitos que ponen en peligro al sistema financiero) y competencia al *Agente Regional México- Centroamérica del Internal Revenue Service – Criminal Investigation* para emitir una solicitud de dicha índole, toda vez que su actuar deberá estar sustentado en algún tratado suscrito por ambos Estado, ya que recordemos, no toda autoridad extranjera cuenta con atribuciones y competencia, por lo tanto dicha solicitud carece de validez.

Resulta importante señalar, que previamente, en este asunto la UIF había presentado una denuncia y su ampliación ante la Fiscalía General de la República en contra de la moral quejosa, la cual estuvo fundada en los mismos hechos y elementos que el Acuerdo base de este bloqueo de cuentas, por lo que se aduce que dicha información salió de la base de datos de la misma dependencia administrativa, teniendo un origen estrictamente nacional, y que a través del oficio únicamente buscó justificar su actuar.

Por lo tanto, al presentarse las deficiencias señaladas en el oficio de 20 de mayo del 2020, y al no existir otro documento en las constancias remitidas, debe tenerse como si no existiera requerimiento internacional de bloqueo de cuentas, por lo que se concluye que la UIF no dictó la medida cautelar conforme a los lineamientos establecidos por la tesis jurisprudencial en cita, esto es, que acredite la existencia de una petición expresa emitida por autoridad u organización internacional con atribuciones y competencia para remitir una solicitud de dicha

índole, y que cuente con elementos que generen convicción respecto del procedimiento en el cual se está dictado, por lo que es evidente que deberá seguir surtiendo efectos la suspensión provisional, y en su caso conceder la suspensión definitiva con base en la apariencia del buen derecho, al no tener plenamente acreditado el supuesto excepcional y por ende su presunción de inconstitucionalidad.

En cuanto a los **casos prácticos 1 y 2**, podemos observar que el órgano jurisdiccional no puso a la vista de los quejosos el oficio remitido por la UIF con el cual pretendió justificar la medida cautelar, sin embargo, el no darle a conocer el contenido del Acuerdo y el oficio en cuestión, transgrede los artículos 14 y 16 Constitucional, ya que su conocimiento es fundamental para la debida defensa del quejoso, aunado a que los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de dar vista a las partes con los informes rendidos de conformidad con el artículo 117 de la Ley de Amparo, aun cuando la autoridad responsable (en este caso la UIF) la haya catalogado como información reservada y confidencial.

De conformidad con la con la jurisprudencia P./J. 26/2015 (10a.)¹⁴⁴, emitida por el Pleno de la SCJN, el juez de distrito puede permitir al quejoso el acceso a la

¹⁴⁴ **“INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. EL JUEZ CONSTITUCIONAL, BAJO SU MÁS ESTRICTA RESPONSABILIDAD, PUEDE PERMITIR EL ACCESO A LAS PARTES A LA QUE CONSIDERE ESENCIAL PARA SU DEFENSA.** Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para revisar la clasificación de la información realizada por un sujeto obligado y, en su caso, acceder a ésta, debe seguirse el procedimiento correspondiente ante los organismos garantes establecidos constitucionalmente con ese propósito; sin embargo, para no dejar en estado de indefensión a las partes en un juicio de amparo, el Juez constitucional, previo análisis de la información clasificada como reservada o confidencial exhibida con el informe justificado rendido por la autoridad responsable en términos de los artículos 117 de la Ley de Amparo vigente y 149 de la abrogada, bajo su más estricta responsabilidad puede permitir el acceso a las partes de la que considere esencial para su defensa. Al respecto, deberá adoptar todas las medidas de seguridad a efecto de evitar que se use de manera incorrecta, así como ponderar los derechos implicados y las especificidades del caso concreto para decidir si es indispensable o relevante el acceso a una parte o a toda la información con miras a resolver el problema de constitucionalidad planteado; además, si permite el acceso total o parcial a aquélla, podrá imponer las modalidades que considere necesarias para ello, sin que en caso alguno dicha información pueda ser transmitida, copiada, fotografiada, escaneada o reproducida por cualquier medio. Lo anterior, en el entendido de que no podrá otorgar el acceso a la información acompañada al informe justificado cuando el acto reclamado

información clasificada como reservada o confidencial cuando a su juicio sea objetivamente notorio y evidente que toda o parte de la información remitida por la autoridad, con el carácter de reservada o confidencial, es indispensable para la adecuada defensa de las partes del juicio de amparo, por lo que permitir el acceso a aquella información que haga viable la defensa efectiva de las partes, a fin de que tengan conocimiento y expongan lo que a su derecho e interés convenga.

Por lo tanto, cuando de las constancias que se acompañen al informe se advierta que la información remitida clasificada como reservada, es indispensable para la adecuada defensa de las partes, puede de manera debidamente fundada y motivada, permitir el acceso únicamente a aquella información que haga viable la defensa efectiva de las partes, a fin de que tengan conocimiento y expongan lo que a su derecho e interés convenga.¹⁴⁵

Ergo, todo órgano jurisdiccional en estos y demás casos que se susciten, cuando el acto reclamado sea el bloqueo de cuentas bancarias por parte de la UIF, debe asegurar que quien ha resentido el agravio tenga acceso al Acuerdo emitido por la UIF y la solicitud extranjera base, con la cual se pretende justificar el origen internacional, desde el momento en el que la autoridad remite su informe previo, ya que su conocimiento permite que el quejoso pueda tener conocimiento pleno de los hechos, motivos y fundamentos en concreto por los cuales se ha solicitado su inclusión a la *“lista de personas bloqueadas”* para una adecuada defensa, pues de ella se desprende una restricción a sus derechos económicos.

En otro orden de ideas, respecto del **caso práctico 3**, podemos observar que el órgano jurisdiccional concede la suspensión provisional condicionada a que la UIF exhiba documentación fehaciente que acredite que con su imposición es en respuesta a una solicitud extranjera idónea. Sin embargo, la UIF únicamente

consista precisamente en la clasificación de esa información, supuesto en el cual el acceso a ésta depende de que en una sentencia que cause estado se consigne esa obligación, por lo que permitir previamente a las partes su conocimiento dejaría sin materia el juicio de amparo.”

¹⁴⁵ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 121/2014 , Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales., 24 de noviembre del 2015

manifiesta que el bloqueo de cuentas bancarias, atiende a la obligación que tiene, de dar cumplimiento a las directrices y convenciones internacionales que la obligan, en términos del artículo 133 constitucional, a implementar medidas para prevenir, mitigar, disuadir, reprimir y evitar la consumación de actividades ilícitas que se vinculan con el delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, o el uso inadecuado del Sistema Financiero Nacional, de los dispositivos previstos en la legislación nacional de la materia, por lo que se encuentra dentro del supuesto de excepción al cumplimiento a la suspensión provisional otorgada.

No obstante, al no haber remitido a través de su informe previo, una solicitud emitida por autoridad u organismo extranjero que acredite que la medida cautelar se encuentra vinculada a compromisos u obligaciones contraídas en el extranjero tal como lo establece la jurisprudencia de la Segunda Sala, es evidente que debe otorgarse la medida suspensiva, ya que tiene un origen estrictamente nacional sustentado en la legislación y facultades otorgadas a nivel nacional.

En conclusión, podemos observar que por un lado, la UIF pretende demostrar el origen internacional de la medida cautelar remitiendo solicitudes que no cumplen con las reglas mínimas adoptadas por la Segunda Sala de la SCJN y los instrumentos internacionales reguladores, y por ende no son solicitudes constitucionalmente válidas, incluso apoyadas en información que forma parte de su misma base de datos, o simplemente sustentada en sus facultades conferidas. Por lo tanto, al no comprobar de manera plena el origen internacional, dejar que subsista el congelamiento estaría transgrediendo el principio de seguridad jurídica al no encontrarse vinculado a un procedimiento especial de cumplimiento internacional, lo cual traería aparejada como consecuencia la posible inconstitucionalidad del acto reclamado.

Por lo que, a través del estudio de la apariencia del buen derecho, al conceder la suspensión del acto, se estaría protegiendo de manera anticipada la esfera jurídica del quejoso, restituyéndole de manera provisional el pleno goce de su derecho vulnerado, ya que existe cierta probabilidad de que en la sentencia de fondo se decrete la inconstitucionalidad del acto al no tener plenamente demostrado

el procedimiento específico de cumplimiento a compromisos internacionales al cual se encuentra vinculado.

IV.V. COMENTARIO ADICIONAL

Una vez precisado lo anterior, podemos observar que la SCJN a través de su criterio jurisprudencial determinó que no surtirá efectos la suspensión provisional, cuando la UIF acredite a través de documentación fehaciente que se coloca en el supuesto de excepción.

Sin embargo, resulta importante que, además de cumplir con los requisitos sentados por la Segunda Sala de la SCJN, también se observen los requisitos que establecen los instrumentos internacionales suscritos en materia de prevención y combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo para que la solicitud de cooperación internacional sea válida. Ante ello, los órganos jurisdiccionales deberán ser minuciosos al realizar el estudio de las solicitudes extranjeras presentadas por la UIF al momento de analizar su concesión, o en su caso, darle a conocer al quejoso su contenido con el fin de que pueda manifestarse al respecto.

Entonces, una vez que el órgano jurisdiccional cuente con el informe previo remitido por la UIF, para que una solicitud extranjera de bloqueo de cuentas resulte idónea para negar la suspensión definitiva, debería cumplir con los siguientes estándares:

- La solicitud deberá contener una petición expresa de bloqueo de cuentas bancarias y no una mera posibilidad de implementar dicha medida cautelar, pues al dejar su imposición a valoración de la UIF se traduciría en que fue producto de las propias facultades de esa entidad administrativa, emitida por autoridad extranjera u organismo internacional que cuente con atribuciones en la materia y competencia para emitir una solicitud de dicha índole, y que funde y motive su actuar acorde a un tratado bilateral o multilateral suscrito por el país.
- De conformidad con el artículo 18, numeral 15 de la Convención de Palermo; el artículo 46, numeral 15 de la Convención de Mérida y la Recomendación 40 con su respectiva nota interpretativa del GAFI, para

que una solicitud de cooperación internacional sea idónea y brinde certeza jurídica al gobernado es importante que se plasmen los datos esenciales de la investigación, como lo son: El número de identificación del expediente, una descripción clara, detallada y precisa de los hechos que sustentan tal investigación, objeto de la investigación, una descripción de lo solicitado y la finalidad con la que se solicita el auxilio, pues de ella se desprende una afectación a sus derechos de índole económica por lo cual requiere de una narración completa para su adecuada defensa.

- Acorde a los artículos 3 y 5 del Convenio de la Apostilla, para que la solicitud tenga validez dentro del territorio nacional deberá estar apostillada por la autoridad extranjera competente que haya sido designada para dichos fines, a efecto de que certifique la autenticidad de la firma o sello de la persona o autoridad que firmó o selló el documento público, y que cuenta con capacidad para realizarlo.

Empero, si la autoridad responsable no exhibe documentación fehaciente que cumpla con los requisitos enlistados para acreditar que se está en el supuesto de excepción, es evidente que el bloqueo de cuentas bancarias transgrede el principio de seguridad jurídica y por ende resultaría inconstitucional, estudiado a la luz de la apariencia del buen derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El juicio de amparo es un medio de control constitucional por medio del cual, vía acción, los gobernados pueden acudir ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación con la finalidad de impugnar un acto de autoridad, esto es, una norma general, acto u omisión, que se advierte ha generado una afectación o menoscabo en sus derechos humanos o garantías reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, con el objeto de restituirlo en el pleno goce de su derecho violado, volviendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

SEGUNDA. El juicio de amparo se rige por principios, que son los fundamentos jurídicos constitucionales inmersos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley de Amparo, los cuales regulan la tramitación del juicio, desde la acción hasta su total resolución. Los principales principios rectores del juicio de amparo son: a) Principio de existencia de agravio personal y directo, b) Principio de instancia de parte agraviada, c) Principio de definitividad, d) Principio de prosecución judicial, e) Principio de estricto derecho y f) Principio de relatividad de las sentencias.

TERCERA. Para que el gobernado esté legitimado para instar la acción de amparo y le sea otorgada la protección de la Justicia Federal, deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo o un interés legítimo individual o colectivo, esto es, deberá acreditar que ha sufrido una afectación o menoscabo en sus derechos humanos por un acto de autoridad, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, a efecto de que sea beneficiado por la sentencia dictada y sea restituido en pleno goce de sus derechos violados.

CUARTA. Existen dos vías de tramitación en el juicio de amparo, sin embargo, la vía idónea para impugnar el bloqueo o congelamiento de cuentas bancarias es la indirecta, toda vez que la *“lista de personas bloqueadas”* emitida por la UIF es un acto que emana de una autoridad administrativa en el cual se afectan los derechos sustantivos del gobernado, al restringir la realización de actos u operaciones con la institución financiera y la disposición de sus recursos económicos.

QUINTA. La suspensión del acto reclamado es una figura jurídica que otorga eficacia al juicio de amparo, por medio del cual el órgano jurisdiccional ordena a las autoridades responsables que mantengan paralizada su actuación con el objeto de conservar la materia de controversia y evitar que se genere una afectación irreparable en la esfera jurídica del quejoso durante el tiempo que dure el juicio, en tanto se resuelve en el cuaderno principal si la norma general, acto u omisión es constitucional o inconstitucional.

SEXTA. En el amparo indirecto existen dos tipos de suspensión del acto reclamado, de oficio y a petición de parte, para la procedencia de esta última es necesario que se colmen los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, que la solicite el quejoso y que de otorgarse no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Asimismo, lo previsto en los artículos 131 y 138 del mismo ordenamiento, por lo que en caso de aducir un interés legítimo individual o colectivo deberá acreditar el daño irreparable y el interés social que justifique su otorgamiento, y cuando la naturaleza del acto lo permita, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención al orden público.

SÉPTIMA. La apariencia del buen derecho es un presupuesto que debe ser analizado por el órgano jurisdiccional para decidir la suspensión provisional y definitiva, ya que se basa en un conocimiento superficial de la demanda de amparo, que otorga eficacia al juicio, impidiendo que los actos se consumen de manera irreparable, siendo posible anticipar la probabilidad de que se declare su inconstitucionalidad en la sentencia de amparo.

OCTAVA. La suspensión a petición de parte se puede solicitar en cualquier momento mientras no se dicte sentencia ejecutoria, y se divide en dos temporalidades:

- a) Suspensión provisional. El órgano jurisdiccional decide si concede o niega la suspensión con base en el escrito inicial de demanda presentado por el

quejoso, y los anexos que a él lo acompañan, pues es la única documentación con la que cuenta en dicho momento procesal, y su duración se da hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva.

b) Suspensión definitiva. Una vez que fueron remitidos los informes previos y las constancias con las cuales la o las autoridades responsables pretenden justificar el acto que se reclama, a través de la audiencia incidental, el juez decide si otorga o niega la suspensión hasta en tanto se decide la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto en el cuaderno principal.

NOVENA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de criterios 78/2019, determinó que para el otorgamiento de la suspensión provisional se deben observar los requisitos previstos en los artículos 128, 131 y 138 de la ley de Amparo. Sin embargo, en el caso de bloqueo de cuentas bancarias es procedente conceder la suspensión provisional, ya que su desbloqueo no causa un perjuicio al interés social y tampoco se contravienen disposiciones de orden público.

DÉCIMA. En el caso del bloqueo de cuentas bancarias, se otorga una suspensión para efectos, con la finalidad de que los clientes o usuarios de las instituciones financieras, que han sido agregados a la *“lista de personas bloqueadas”* emitida por la UIF, puedan disponer libremente de los recursos depositados en sus cuentas bancarias en tanto se determina la constitucionalidad de la medida cautelar, garantizando que no se provoquen daños y perjuicios de difícil e imposible reparación.

DÉCIMA PRIMERA. La Primera Sala a través del precedente y la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala, ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinaron que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional por los motivos siguientes:

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del amparo en revisión 1214/2016 manifestó que el bloqueo de cuentas bancarias es inconstitucional, toda vez que vulnera el principio de presunción

de inocencia, la garantía de audiencia e invade las facultades del Ministerio Público.

- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del criterio jurisprudencial “*Actos, operaciones o servicios bancarios. Su bloqueo es constitucional cuando se realiza para cumplir compromisos internacionales (interpretación conforme del artículo 115 de la ley de instituciones de crédito)*” manifestó que la facultad conferida a la UIF en el artículo 115 de la Ley de Instituciones y Crédito Público es inconstitucional cuando se emplea por un origen estrictamente nacional, salvo el supuesto de excepción en comento.

DÉCIMA SEGUNDA. Por ende, toda vez que al momento de otorgar la suspensión provisional el juzgador de amparo únicamente cuenta con lo manifestado por el quejoso en su escrito inicial y anexos, estudiado a la luz de la “*apariencia del buen derecho*” y su ponderación con la no contravención al interés social y la no afectación al orden público, es procedente otorgar la suspensión provisional en el bloqueo de cuentas bancarias, ya que de los precedentes y jurisprudencias se puede apreciar que el acto reclamado se dirige a ser inconstitucional.

DÉCIMA TERCERA. No obstante, la Segunda Sala determinó que la suspensión provisional otorgada no surtirá efectos si el aseguramiento se emitió como resultado del cumplimiento de una obligación contraída con un gobierno extranjero o la ejecución de una resolución adoptada por un organismo internacional o agrupación intergubernamental cuyas atribuciones fueron reconocidas en un tratado bilateral o multilateral asumido por el Estado mexicano, pues la medida cautelar se encuentra vinculada a un procedimiento jurisdiccional especial.

DÉCIMA CUARTA. Los tratados internacionales a los cuales se encuentra suscrito el Estado Mexicano, imponen la obligación a los estados parte de establecer una autoridad competente para imponer medidas y mecanismos con la finalidad de prevenir la consumación o continuación de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, es por ello que a través de los artículos 15, fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, y 115 de la Ley de Instituciones y Crédito se facultó a la UIF para integrar la “*lista de personas bloqueadas*”.

DÉCIMA QUINTA. Por lo tanto, para que la suspensión provisional no surta efectos, no basta que la UIF exhiba cualquier oficio que haga suponer proviene de una autoridad extranjera, sino que, con base en el criterio jurisprudencial, deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Debe demostrar que le fue solicitado el bloqueo de cuentas por una autoridad extranjera u organismo internacional.
- b) Deberá contar con una petición expresa, clara y contundente por parte de la autoridad extranjera u organismo internacional, en la se realice una solicitud textual de bloqueo de cuentas bancarias.
- c) Que la autoridad extranjera solicitante cuente con atribuciones en la materia; y
- d) Que dicha autoridad extranjera u organismo internacional debe tener competencia para realizar una solicitud de tal índole, acorde a un tratado bilateral o multilateral.

DÉCIMA SEXTA. Toda solicitud deberá ser emitida por la autoridad u organismo internacional competente, por lo que la solicitud deberá estar debidamente fundada y motivada, ya que es un requisito esencial y una obligación de la autoridad extranjera u organismo internacional especificar el tratado bilateral o multilateral que le otorga atribuciones en la materia y competencia para formular una petición de dicha índole, pues de lo contrario carecería de validez, ya que las autoridades sólo pueden actuar bajo sus respectivos ámbitos de competencia.

DÉCIMA SÉPTIMA. No toda autoridad extranjera u organismo internacional, por el simple hecho de ostentarse como extranjeros cuentan con competencia y facultades para solicitar a la UIF el aseguramiento de cuentas bancarias, pues no se puede emitir una solicitud de bloqueo de cuentas bancarias de manera arbitraria y discrecional, ya que todo ente de poder se encuentra limitado en sus atribuciones.

DÉCIMA OCTAVA. La solicitud deberá contener una petición expresa de bloqueo de cuentas bancarias y no una mera posibilidad de implementar dicha medida cautelar, pues al dejar su imposición a valoración de la UIF se traduciría en que fue producto de las propias facultades de esa entidad administrativa, por lo que al no encontrarse relacionada con algún procedimiento administrativo o jurisdiccional resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.

DÉCIMA NOVENA. De conformidad con los tratados bilaterales y multilaterales que regulan la materia y que fueron suscritos por el Estado Mexicano, para que una solicitud de cooperación internacional sea válida y brinde certeza jurídica al gobernado es importante que se plasmen los datos esenciales de la investigación, como lo son: El número de identificación del expediente, una descripción clara, detallada y precisa de los hechos que sustentan tal investigación, objeto de la investigación, el delito que se está investigando, una descripción de lo solicitado y la finalidad con la que se solicita el auxilio, pues de ella se desprende una afectación a sus derechos de índole económica por lo cual requiere de una narración completa.

Asimismo, para que un documento internacional sea válido en territorio nacional, deberá estar apostillado por la autoridad extranjera competente que haya sido designada para dichos fines, pues con ella se certifica que la firma y el sello del documento público ha sido emitido por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones.

VIGÉSIMA. A través de los casos prácticos podemos observar que:

1. Los órganos jurisdiccionales se atienen a lo que establece la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que otorgan la suspensión provisional condicionada a que la UIF remita documentación irrefutable que acredite está atendiendo a compromisos internacionales.
2. La UIF pretende exhibir cualquier oficio haciéndolo pasar por un documento internacional en el cual se solicite el aseguramiento de cuentas bancarias, sin que este reúna los requisitos establecidos por la Segunda

Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tratados bilaterales y multilaterales de los que el Estado Mexicano es parte, a efecto de que no surta efectos la suspensión provisional.

3. O en su caso, se escuda en las facultades que le han sido otorgadas a nivel nacional e internacional en materia de prevención y combate a los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, sin exhibir documentación internacional idónea que sustente su imposición.

VIGÉSIMA PRIMERA. De acuerdo a lo narrado anteriormente, la UIF generalmente no comprueba de manera plena el sustento internacional, por lo que la medida cautelar transgrede el principio constitucional de seguridad jurídica, al no encontrarse vinculado a un procedimiento especial de cumplimiento internacional, lo cual trae aparejada como consecuencia la posible inconstitucionalidad del acto reclamado. De ahí que, la concesión de la suspensión a través del estudio de la apariencia del buen derecho se traduciría en una protección anticipada a los derechos humanos del gobernado.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Debido a la restricción económica que el bloqueo de cuentas bancarias trae aparejada, si la autoridad administrativa remite un oficio por medio del cual pretende acreditar que la medida cautelar atiende a un compromiso u obligación internacional, es importante que el órgano jurisdiccional realice un minucioso análisis del oficio con el fin de verificar que el mismo se encuentra apegado a los parámetros jurisprudenciales e internacionales, o poner dicha documentación a la vista del quejoso a efecto de que haga valer su derecho a la defensa.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

__Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 17ª ed., México, Editorial Porrúa, 2008

__Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 4ª ed., México, Editorial Thomson Reuters, 2018

__Castro y Castro, Juventino, *Garantías y Amparo*, 14 ed., México, Editorial Porrúa, 2006

__Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de Amparo*, 4ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004

__Couto, Ricardo. “*Tratado teórico práctico de la suspensión*”, 4ª. ed., Editorial Porrúa, 1983

__ Del Castillo del Valle, Alberto, *Defensa jurídica de la Constitución en México*, 3a. ed., México, Editorial Educación Cumorah, A.C., 2004

__ Julio C. Contreras Castellanos. *El Juicio de Amparo, principios fundamentales y figuras procesales*. 1ª ed., México, Editorial Mc Graw Hill, 2009

__Martínez Rocha, Alejandro. “*La Sentencia de Amparo y su cumplimiento*”, 1ª.ed, México, Editorial Flores Editor y Distribuidor, S.A. de C.V., 2007

__Silva Ramírez, Luciano, *El Control judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4a ed., México, Editorial Porrúa, 2017

__Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª. ed., México, Editorial Themis, 2009

FUENTES ELECTRÓNICAS

__Alfredo Gozaini, Osvaldo, *Principios Generales de las Medidas Cautelares*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5472/3.pdf>

__ Brito Melgarejo, Rodrigo, *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*, 1ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, (agosto 2015). Página web: <file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/MECANISMOS%20JURISDICCIONALES.001.pdf>

__ Carta de las Naciones Unidas, *Capítulo VII: Acción en caso de Amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*. Página web: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7>

__ Consejo de Seguridad de la ONU. Funciones y poderes. Página web: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/functions-and-powers>

__ *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*. 10 enero 2014. Diario Oficial de la Federación. Página web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329408&fecha=10/01/2014

__ Egmont Group. *Financial Intelligence Units*. Página web: [https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units/#googtrans\(en|es\)](https://egmontgroup.org/about/financial-intelligence-units/#googtrans(en|es))

__ FATF. *FATF Recommendations*. Página web: [http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

__ Fondo Monetario Internacional. *Unidades de Inteligencia Financiera*. Grupo monetario Internacional (23 de julio de 2004), Página web: [file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/\[9781589063631%20%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera\]%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financier a.pdf](file:///C:/Users/Equipo%202/Downloads/[9781589063631%20%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financiera]%20Unidades%20de%20Inteligencia%20Financier a.pdf)

__ Gobierno de México. Marco Jurídico Nacional. Página web: <https://uif.gob.mx/es/uif/nacional>

__ Gobierno de México. UIF. Página web: <https://www.gob.mx/uif/que-hacemos>

__Ibarrola Nicolás, Eduardo. *La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos Adicionales*. Un Nuevo Marco de Cooperación Internacional, (Nueva York, 2004) Página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/13.pdf>

__Martínez Andreu, Ernesto, *Los principios fundamentales de juicio de amparo, una visión hacia el futuro*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Página web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3065/27.pdf>

__Resolución 1267 (1999) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051ª sesión, celebrada el 15 de octubre de 1999. Página web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/47/PDF/N9930047.pdf?OpenElement>

__Resolución S/RES/1373 (2001). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385 sesión, celebrada el 28 de septiembre del 2001. Página web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/128528/Resolucion_1373__2001_.pdf

__Resolución 1989 (2011) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6557 sesión, celebrada el 17 de junio de 2011. Página web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/380/17/PDF/N1138017.pdf?OpenElement>

__Soberanes Mendoza, José Antonio, *Generalidades del Juicio de Amparo, Páginas Personales* Universidad Nacional Autónoma de México, (2012-2014) Páginaweb: http://paginaspersonales.unam.mx/files/1671/GENERALIDADES_JUICIO_DE_AMPARO.pdf

__Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suspensión del Acto Recamado en el Amparo*, 1ª ed., México, SCJN, (octubre 2005), p. 51. Página web: https://www.SCJN.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_Suprema Corte de Justicia de la Nación/publicacion/2016-10/59132_1_0.pdf

__Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Principios Constitucionales que rigen al Juicio de Amparo*, 1ª ed., México, SCJN, (agosto 2008), Página web:

https://www.Suprema Corte de Justicia de la Nación.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_Suprema Corte de Justicia de la Nación/publicacion/2017-03/74153.pdf

__Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Juicio de Amparo*, SCJN, noviembre 2014, https://www.sitios.Suprema Corte de Justicia de la Nación.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_Suprema Corte de Justicia de la Nación/pdfs/12.%20JSCJN%20-%20JuicioAmparo.pdf

__UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Medidas Cautelares*, (2013), <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/14.pdf>

JURISPRUDENCIAS Y TESIS CONSULTADAS

__Tesis: XXVIII.1o.7 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, julio 2019, p. 2163

__Tesis XI.1º. A.T. J/10 (10ª.), *Semanario judicial de la Federación y su gaceta*, Décima época, Tomo IV, septiembre del 2016, p.2417

__Tesis 2ª./J.51/2019 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, marzo del 2019, p.1598

__ Tesis: 1a./J. 38/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, agosto del 2016, p. 690.

__Tesis P.J. 1/2019 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, febrero 2019, p.5.

__Tesis 1a./J. 70/2019 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, diciembre del 2019, p. 286.

__Tesis: P./J. 21/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Tomo VII, marzo de 1998, p. 18.

__Tesis: I.4o.A. J/3 K (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima época , mayo 2022, p.4325

__Tesis: PC.III.C. J/2 K (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo III, julio 2022, p.2742

__Tesis IV.2°.a.65 K (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, junio 2014 p.1914

__Tesis: I.7o.A.90 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo 2005, p.1249

__Tesis 1ª. CLV/2014 (10ª.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo I, abril de 2014, p.824

__Tesis I.12º.C.6 K (10ª.) *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, julio de 2018, p.1623

__Tesis 2ª./J. 87/2019 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima época, Tomo II, mayo 2019, p.1537

__Tesis 2ª./J. 57/2001, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV noviembre de 2001, p. 31

SENTENCIAS CONSULTADAS

__Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 1214/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 04 de octubre 2017

__Sentencia recaída en el Amparo en Revisión 87/2017, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: ministro Javier Laynez Potisek,

__Sentencia recaída al Recurso de Queja 56/2019, Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Magistrada Ponente Guillermina Coutiño Mata, 12 de febrero 2019

__Sentencia recaída al Recurso de Queja 46/2016, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Magistrado Ponente José Carlos Rodríguez Navarro, 11 de marzo 2016

__ Sentencia recaída al amparo en revisión 119/2020, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, Magistrado Juan de Dios Hernández Ramírez, 11 de noviembre 2021

__ Sentencia recaída al recurso de queja 147/2013, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Magistrado Ponente José Carlos Rodríguez Navarro, 22 de noviembre del 2013

__ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 78/2019, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Eduardo Medina Mora I., 19 de mayo 2016

LEGISLACIÓN NACIONAL CONSULTADA

__ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

__ Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

__ Ley de Instituciones de Crédito

__ Ley Federal de Prevención e Identificación de Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

__ Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

__ Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL CONSULTADA

__ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)

__ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida)

__ Las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional

__ Convenio sobre la Apostilla