



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

**Facultad de Derecho**

**Posgrado en Derecho**

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, con  
acuerdo número 2003040 del 24 de enero de 2003

---

“LA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN  
EL JUICIO DE AMPARO”

Tesis que para obtener el grado de

Maestro en Derecho Procesal Constitucional

Presenta el

Esp. Juan Antonio Tiscareño Moreno

Director de Tesis

Dr. Alberto Saíd Ramírez

Ciudad de México    2024

|                                                                                                                                                                                                                              |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <u><b>Introducción</b></u>                                                                                                                                                                                                   | <b>1</b>  |
| <u><b>Capítulo I. Antecedentes legislativos del juicio de amparo (1824-1936)</b></u>                                                                                                                                         | <b>5</b>  |
| <u><b>I.1 Acta Constitutiva de 1824 y Constitución de 1824</b></u>                                                                                                                                                           | <b>5</b>  |
| <u><b>I.2 Bases para la nueva Constitución (23 de octubre de 1835) y Leyes Constitucionales (15 de diciembre de 1835 al 30 de diciembre de 1836)</b></u>                                                                     | <b>7</b>  |
| <u><b>I.3 La Constitución de Yucatán de 1841</b></u>                                                                                                                                                                         | <b>9</b>  |
| <u><b>I.4 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843</b></u>                                                                                                                        | <b>14</b> |
| <u><b>I.5 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847</b></u>                                                                                                                                                                 | <b>15</b> |
| <u><b>I.6 Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857</b></u>                                                                                                                                    | <b>18</b> |
| <u><b>I.7 Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma (Ley de Amparo de 1861)</b></u> | <b>23</b> |
| <u><b>I.8 Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución (Ley de Amparo de 1869)</b></u>                                                                                                                         | <b>28</b> |
| <u><b>I.9 Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 (Ley de Amparo de 1882)</b></u>                                                                                        | <b>36</b> |
| <u><b>I.10 Código de Procedimientos Federales de 1897</b></u>                                                                                                                                                                | <b>42</b> |
| <u><b>I.11 Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908</b></u>                                                                                                                                                          | <b>48</b> |
| <u><b>I.12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857 (Constitución de 1917)</b></u>                                                                                     | <b>54</b> |

|                                                                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <u>I.13 Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal (Ley de amparo de 1919)</u>                                                                                                                                            | 59  |
| <u>I.14 Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (10 de enero de 1936, posteriormente conocida como Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Únicos Mexicanos)</u> | 64  |
| <u>I.15 Evolución de la figura de la autoridad responsable en la jurisprudencia de la Quinta a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación</u>                                                                                             | 67  |
| <u>I.15.a La disposición de la fuerza pública</u>                                                                                                                                                                                                      | 69  |
| <u>I.15.b Los organismos descentralizados</u>                                                                                                                                                                                                          | 77  |
| <u>I.15.c Las relaciones de supra a subordinación, la unilateralidad, y el ejercicio de potestades administrativas</u>                                                                                                                                 | 82  |
| <u>I.15.d Las notas distintivas</u>                                                                                                                                                                                                                    | 97  |
| <u>Capítulo II. Breve historia de la Banca en México</u>                                                                                                                                                                                               | 106 |
| <u>Capítulo III. El amparo en Argentina</u>                                                                                                                                                                                                            | 117 |
| <u>III.1 Introducción</u>                                                                                                                                                                                                                              | 117 |
| <u>III.2 Etapa jurisprudencial (1957-1966)</u>                                                                                                                                                                                                         | 119 |
| <u>III.3 Etapa legislativa (1966-1994)</u>                                                                                                                                                                                                             | 131 |
| <u>III.4 Etapa constitucional (1994 a la fecha)</u>                                                                                                                                                                                                    | 132 |
| <u>III.5 Aspectos relevantes</u>                                                                                                                                                                                                                       | 133 |
| <u>Capítulo IV. La institución de crédito como autoridad responsable en el juicio de amparo</u>                                                                                                                                                        | 139 |
| <u>IV.1 Introducción</u>                                                                                                                                                                                                                               | 139 |

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <u>IV.2 El concepto de autoridad responsable en la Ley de Amparo de 2013 y algunos criterios relevantes relacionados con los particulares</u> | 142 |
| <u>IV.3 Criterios relativos a las instituciones de crédito</u>                                                                                | 152 |
| <u>IV.4 Postura personal</u>                                                                                                                  | 179 |
| <u>IV.4.a La equivalencia en la afectación de derechos</u>                                                                                    | 180 |
| <u>IV.4.b Funciones determinadas en una norma general</u>                                                                                     | 180 |
| <u>IV.4.c Irrelevancia de la naturaleza del ente</u>                                                                                          | 182 |
| <u>IV.4.d Relación de supra a subordinación con un particular</u>                                                                             | 184 |
| <u>IV.4.e Acto jurídico derivado generalmente de la ley</u>                                                                                   | 185 |
| <u>IV.4.f Ejercicio de una facultad administrativa irrenunciable</u>                                                                          | 190 |
| <u>IV.4.g Emisión de un acto que afecta la situación jurídica del quejoso en forma unilateral y obligatoria</u>                               | 191 |
| <u>IV.4.h Actuación independiente</u>                                                                                                         | 191 |
| <u>IV.4.i. Irrelevancia de la actuación auxiliar en la administración de justicia (cumplimiento de un mandato de autoridad o de la ley).</u>  | 192 |
| <u>IV.4.j Marginalidad contractual</u>                                                                                                        | 192 |
| <u>IV.4.k Ubicación de los bienes objeto de la inmovilización</u>                                                                             | 193 |
| <u>IV.5 Razones adicionales</u>                                                                                                               | 193 |
| <u>IV.5.a La tutela judicial efectiva y sus consecuencias</u>                                                                                 | 193 |
| <u>IV.5.b La vía privilegiada y eficaz</u>                                                                                                    | 201 |
| <u>IV.5.c El servicio público</u>                                                                                                             | 204 |
| <u>V. La inmovilización de cuentas ordenada por la Unidad de Inteligencia Financiera</u>                                                      | 219 |
| <u>V.1. Etapa expositiva</u>                                                                                                                  | 224 |

|                                                          |            |
|----------------------------------------------------------|------------|
| <b><u>V.1.a Admisión</u></b>                             | <b>224</b> |
| <b><u>V.1.b Incidente de suspensión</u></b>              | <b>227</b> |
| <b><u>V.1.c Informe justificado</u></b>                  | <b>234</b> |
| <b><u>V.2 Etapa probatoria</u></b>                       | <b>235</b> |
| <b><u>V.3 Alegatos</u></b>                               | <b>237</b> |
| <b><u>V.4 Sentencia</u></b>                              | <b>239</b> |
| <b><u>V.4.a Competencia</u></b>                          | <b>240</b> |
| <b><u>V.4.b Precisión de los actos reclamados</u></b>    | <b>241</b> |
| <b><u>V.4.c Estudio de fondo</u></b>                     | <b>251</b> |
| <b><u>VI. Cumplimiento de la sentencia de amparo</u></b> | <b>300</b> |
| <b><u>Conclusiones</u></b>                               | <b>304</b> |
| <b><u>Bibliografía</u></b>                               | <b>315</b> |

## Introducción

El objeto de esta tesis es determinar si una institución de crédito puede ser considerada como autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto, cuando el acto reclamado por el quejoso es el congelamiento de una cuenta bancaria de la cual es titular.

El congelamiento, restricción o bloqueo de cuentas bancarias se ha convertido en un tema recurrente y de notable impacto económico y social. Los cuentahabientes pueden ver afectado severamente su patrimonio dada la imposibilidad de disponer de los fondos resguardados en los bancos. A su vez, éstos tienen el deber de custodiar celosamente el dinero de sus clientes y prevenir que sus sistemas y estructuras sean utilizadas para realizar conductas ilícitas.

En ese contexto, ante el impedimento de disponer libremente del dinero, los afectados acuden al juicio de amparo indirecto, alegando violaciones a sus derechos fundamentales por parte de diversas entidades gubernamentales e incluso de las propias instituciones de crédito, quienes necesariamente tienen una participación relevante en este entramado.

La idea clave de esta obra es que existen argumentos suficientemente sólidos para justificar que las instituciones de crédito sí deben ser consideradas autoridades responsables en el contexto del juicio de amparo, y por lo tanto la finalidad de esta obra es aportar razones encaminadas a demostrar esa afirmación principal.

Ahora bien, para examinar eficazmente el juicio de amparo indirecto en el que una institución de crédito es señalada como autoridad responsable<sup>1</sup> ante el congelamiento, bloqueo, inmovilización o embargo —distintas

---

<sup>1</sup> Según lo previsto en el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.

denominaciones en los criterios jurisprudenciales que tienen el mismo efecto de impedir la libre disposición de los recursos— de una cuenta bancaria a petición de una autoridad o por haber llevado a cabo dicha acción la institución de crédito por voluntad propia sin la intervención de alguien más, considero que es imprescindible conocer algunos antecedentes básicos del desarrollo del juicio de amparo de amparo.

El juicio de amparo ha sido estudiado desde muy diversos puntos de vista por los más variados sectores jurídicos. La doctrina no es uniforme en la descripción de los antecedentes del juicio de amparo y existen las posturas más diversas en los materiales consultados. Desde autores que buscan en instituciones extranjeras en los tiempos primitivos como una simple “preexistencia (sic) cronológica”,<sup>2</sup> hasta los que invocan como primera referencia la Ley de Amparo de 1861.<sup>3</sup> Esta disparidad en las reseñas históricas, causada por diversas razones como la metodología empleada o el enfoque concreto de la obra, provoca dificultades al tratar de conocer con claridad cuáles son los “verdaderos antepasados” —en palabras de Alfonso Noriega— del juicio de amparo. Hay historiadores del derecho que, asumiendo una postura realista y objetiva, han destacado que los cambios culturales dentro de los cuales se encuentra la ciencia jurídica son pausados y se manifiestan paulatinamente por décadas,<sup>4</sup> lo que no resulta óbice para que por fines meramente didácticos sea conveniente señalar un punto de arranque. Por estas razones en el capítulo

---

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a ed., México, Porrúa, 2012, p. 33.; Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 13a ed., México, Porrúa, 2012, pp. 15-16.

<sup>3</sup> Martínez Garza, Valdemar, *La autoridad responsable en el juicio de amparo en México*, 3a ed., México, Porrúa, 2005, p. 1.

<sup>4</sup> Al respecto, Soberanes Fernández y Martínez Martínez afirman: “Tras la consumación de la Independencia, en 1821, el nuevo Estado mexicano no experimentó un sustancial cambio jurídico, puesto que no es posible de la noche a la mañana la producción de cambios radicales que afecten a lo más esencial de las manifestaciones culturales de una determinada sociedad, entre las cuales se debe incluir al derecho”. *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, p. 203.

primero, me referiré a los antecedentes nacionales directos del juicio de amparo en el constitucionalismo mexicano a partir del México independiente, y luego aludiré a cada una de las leyes —y en algunos casos códigos— que fueron expedidas posteriormente hasta llegar a la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocida coloquialmente como Ley de Amparo de 1936, tratando de enfocar el análisis en la medida de lo posible a la regulación de la autoridad responsable.

En el México independiente encontramos coincidencias significativas entre los doctrinarios, en el relato de los antecedentes que se generaron en el país en la mayor parte del siglo XIX, durante el siglo XX y hasta los albores del siglo XXI. En ese sentido mostraré un esbozo que, aunque conciso, proporcione al lector las bases suficientes para enfocar el estudio principal del cual es objeto la tesis. No se pueden negar la existencia de abundantes antecedentes remotos e indirectos, locales y foráneos (españoles, franceses y norteamericanos principalmente), ligados al juicio de amparo.

En el capítulo segundo realizo una síntesis histórica del desarrollo de la banca mexicana desde una perspectiva legislativa, en la cual destaco sus cambios más trascendentales hasta ubicarnos en la etapa contemporánea que es la que nos atañe.

En el capítulo tercero estudiaré las generalidades del amparo argentino, al estimarlo un parangón relevante en cuanto al desarrollo del amparo contra particulares, comenzando por una breve narración de su evolución en sus distintas etapas (jurisprudencial, legislativa y constitucional) para después extraer algunas características que son útiles para el apoyo de la tesis.

Finalmente, el capítulo cuarto versará sobre el estudio exhaustivo del amparo indirecto contemporáneo, enfocado exclusivamente al acto reclamado consistente en el congelamiento de cuentas bancarias desde una perspectiva

preponderantemente jurisprudencial, y también se examinará el caso recurrente del bloqueo de cuentas efectuado por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ciudad de México, 5 de junio de 2022.

**PALABRAS CLAVE:** Autoridad responsable; Institución de crédito; Amparo indirecto; Actos de particulares; Congelamiento de cuentas; Unidad de inteligencia financiera.

## Capítulo I. Antecedentes legislativos del juicio de amparo (1824-1936)

### I.1 Acta Constitutiva de 1824<sup>5</sup> y Constitución de 1824<sup>6</sup>

Ni el Acta Constitutiva<sup>7</sup> ni la Constitución de 1824 prevén medios jurídicos para la defensa de los derechos sustantivos y carecen de un catálogo expreso de derechos del hombre<sup>8</sup> (según la terminología de la época), lo cual es un indicativo claro de que la principal preocupación de los constituyentes era la organización política de la nación, más que la defensa del individuo. Por ello se afirma que no debe hablarse en esta Constitución de una parte dogmática y otra orgánica, sino que es más bien propiamente orgánica.<sup>9</sup>

En ese contexto, el Acta Constitutiva regula la preponderancia del pacto federal sobre las Constituciones de los estados en su artículo 24, al establecer: “Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta acta ni a los que establezca la constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la

<sup>5</sup> Consultada el 28 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/3EPo3u9>

<sup>6</sup> Consultada el 28 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/39CCP99>

<sup>7</sup> Según informa el Dr. Soberanes Fernández, la urgencia en la confección del Acta Constitutiva radicó en la necesidad de mantener la unidad nacional, y para ello se requería un texto fundamental que sirviera de base legal a la Unión, y así los constituyentes contarán con mayor tranquilidad para redactar la Constitución. Véase Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 10a ed., México, Porrúa, 2003, p. 138-139.

<sup>8</sup> Carlos Arellano García matiza tal aseveración, argumentando que, aunque se ha criticado a la Constitución de 1824 porque no dedica un capítulo a un enunciado claro de los derechos del gobernado oponibles al poder público, sí pueden encontrarse dispersos varios preceptos que consagran garantías individuales tanto en el Acta Constitutiva (expedida mediante decreto del 31 de enero de 1824) como en la Constitución (expedida mediante decreto del 4 de octubre de 1824). Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 96. González y Angulo afirman que no venían dentro del texto constitucional, por considerarse que eran materia del régimen interior de cada Estado de la Federación. Véase González, María del Refugio y Angulo, Javier, “El principio de relatividad de las sentencias y la fórmula Otero”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, Segunda Época, 2020, Volumen XXXIX, enero-junio 2019, p.56. Consultada el 20 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/3uccWGI>

<sup>9</sup> Sayeg Helu, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986)*, 2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, t. 1, p.240.

publicación de esta última”.<sup>10</sup> En lo referente a la Constitución de 1824, debe resaltarse lo previsto en el artículo 137 fracción v apartado sexto, ubicado dentro de la sección tercera, intitulada “De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia” pues prevé una facultad a favor de ésta para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley. Se delega a una ley diversa y posterior a la Constitución el detalle del conocimiento de esta clase de infracciones, pero dicha ley nunca se expidió y por ende tal facultad no fue desarrollada. Opino que en este apartado por una deficiente técnica legislativa se mezclan indebidamente supuestos muy distintos, ya que antes de mencionar esta facultad específica de la Corte Suprema el artículo alude a que ésta conocerá: “...De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de la hacienda y justicia de la federación...”, por lo cual habría sido deseable separar los temas, muy disímiles entre sí, en apartados distintos para mayor claridad. Independientemente, al volver al punto principal se externa: la parte relativa debe ser leída junto con el artículo 138 el cual expresamente indica, para no dejar lugar a duda, que “una ley determinará el modo y grados en que deba conocer la Corte Suprema de Justicia en los casos comprendidos en esta sección”. Insisto, al no haber ley reglamentaria jamás se ejerció debidamente esta atribución,<sup>11</sup> que era una calca de la *judicial review* del sistema de los Estados Unidos de América. El mismo artículo 137 prevé en la primera fracción

---

<sup>10</sup> Juventino V. Castro erróneamente alude que dicho artículo 24 es de la Constitución Federal y no del Acta Constitutiva. Cfr. Castro y Castro, Juventino V, *Garantías y amparo*, 15ª edición, México, Porrúa, 2011, p. 341.

<sup>11</sup> Debido a esta carencia de ley reglamentaria es que Arturo González Cosío, siguiendo las ideas de Rabasa y Noriega, considera que lo estatuido en el artículo 137 fracción V apartado sexto no debe considerarse como antecedente directo del juicio de amparo. Cfr. González Cosío, Arturo, *El juicio de amparo*, 7ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 8.

una especie de medio de control constitucional orgánico. Márquez Rábago<sup>12</sup> opina que en nuestro país surgió a la vida jurídica el control constitucional orgánico antes que el dogmático. Incluso se afirma que el control constitucional tuvo en sus orígenes un control político a través del Congreso de la Unión. Rivera Estrada<sup>13</sup> menciona como ejemplos de ello los artículos 165<sup>14</sup> y el 166,<sup>15</sup> asimismo menciona que dicho tipo de control se ha perdido en las versiones subsecuentes de la Constitución mexicana.

## **I.2 Bases para la nueva Constitución (23 de octubre de 1835)<sup>16</sup> y Leyes Constitucionales (15 de diciembre de 1835 al 30 de diciembre de 1836)<sup>17</sup>**

Las Bases del 23 de octubre de 1835,<sup>18</sup> dieron origen a las llamadas *Leyes constitucionales* (15-XII-1835 y 29-XII-1836) en donde nos encontramos con una cuestión ampliamente reconocida: el triunfo institucional por parte de

---

<sup>12</sup>Márquez Rábago, Sergio R., “Evolución del control constitucional en México. El derecho procesal constitucional y el papel de la Suprema Corte como legislador positivo”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, México, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p.74.

<sup>13</sup> Rivera Estrada, Héctor, “El control constitucional olvidado: Apuntes para una nueva teoría de la anulación”, en Cienfuegos Salgado, David, (coord.) *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 313. Consultada el 23 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/3DMatHk>

<sup>14</sup>Artículo ubicado dentro del Título VII, de la Sección Única de denominada “De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva”, el cual indica que “Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y el acta constitutiva”.

<sup>15</sup>“Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva (sic), pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830”.

<sup>16</sup> Consultadas el 23 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/3AUqfxW>

<sup>17</sup> Consultadas el 23 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/3o7chp2>

<sup>18</sup> Sobrepasa los límites de esta obra exponer las causas que provocaron la caída del sistema federal. Para un estudio conciso de este periodo desde el punto de vista jurídico véase: Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 2ª edición, México, UNAM, 1994, pp. 33-42.

los conservadores en ese momento del siglo XIX, quienes seguían un ideario político completamente antitético al liberal.<sup>19</sup>

Un producto fundamental del triunfo conservador en esta época fue indudablemente la instauración del Supremo Poder Conservador, el cual se encuentra regulado en la segunda de las siete leyes. Era un órgano compuesto por cinco miembros y contaba con una serie de facultades, entre la que se encontraba declarar la nulidad de actos inconstitucionales emitidos por cualquiera de los otros tres poderes, a solicitud de alguno de ellos, nunca de los gobernados. Para Noriega,<sup>20</sup> es el primer organismo que existió en México con la función de controlar la constitucionalidad de leyes. Naturalmente por su conformación y atribuciones, es un ente de control político, no jurisdiccional, y encuentra su símil y antecedente directo en el Senado Conservador Francés del abate Sieyès. Así pues, considero que es el primer órgano creado *ex professo* en nuestro derecho constitucional para la defensa de la Carta Magna, con el defecto

---

<sup>19</sup> Soberanes y Martínez lo expresan así al hablar de los bandos en pugna: ““El primero de ellos, llamado inicialmente partido del progreso, defendía, como hemos expuesto, una concepción del Estado que descansaba en cuatro pilares esenciales: la forma de gobierno sería republicana, sepultando cualquier veleidad imperial o monárquica del signo que fuese; democrática, en cuanto a que se aspiraba a una amplia participación del pueblo a través de una concesión global del derecho de sufragio; federativa en lo relativo a la organización territorial, y, sobre todo, defensora de una necesaria e indispensable secularización de la sociedad con vistas a limar el gran ascendiente que presentaba la Iglesia y las instituciones eclesiásticas en lo económico y en lo ideológico, a lo que se orientarán las medidas desamortizadoras y las destinadas a establecer la separación entre el poder secular y el poder religioso en todos los órdenes de la vida (cultural, político, etcétera). Frente a ellos, el partido conservador oponía unos principios opuestos (sic). Adoptaba un ideario fuertemente centralista; se apoyó en principios de corte oligárquico, que fácilmente podían desembocar, como así sucedió, en formas políticas monárquicas; y eran firmes defensores de los fueros y de los privilegios tradicionales (Iglesia y ejército, a la cabeza), así como de un exacerbado catolicismo”. Véase: Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, pp. 210-211.

<sup>20</sup> Noriega Cantú, Alfonso, “Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXIX, número 112, enero-abril 1979, p. 281. El mismo autor atribuye en este texto, la inclusión del Supremo Poder Conservador a la labor “inteligente, erudita y brillante” de Francisco Manuel Sánchez de Tagle, y transcribe íntegro el discurso que este personaje dio aquél 15 de diciembre de 1835. Consultada el 25 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/3kGzcWd>

que no era de corte jurisdiccional. Mireles Romero<sup>21</sup> apunta, después de repasar diversos casos resueltos por el Supremo, que sí realizó los esfuerzos necesarios para mantener el orden constitucional, al grado de estar en conflicto constante con el Poder Ejecutivo, pero que sus trabajos resultaron infructuosos porque los enfrentamientos entre políticos superaron el control constitucional, y que dicho poder respondió a principios liberales como la división de poderes, el respeto al texto constitucional, la vigencia de un sistema democrático y la defensa de los derechos individuales consagrados en la Primera Ley, mismos que fueron incompatibles con la naciente nación mexicana. Podemos apreciar que desde el establecimiento del México independiente y hasta este periodo, nunca fue pensado realmente un proceso jurisdiccional similar al amparo para la defensa de los derechos fundamentales de las personas que se encontraban en territorio nacional.

### **I.3 La Constitución de Yucatán de 1841<sup>22</sup>**

Dentro del convulso contexto político que supuso el cambio de un modelo federalista a uno centralista en nuestra nación (1835-1846), surgió a la vida el 31 de marzo de 1841 la Constitución Política del estado de Yucatán, misma que entró en vigencia el 16 de mayo de ese mismo año.<sup>23</sup> Como

---

<sup>21</sup> Mireles Romero, Luis Julián, “La actuación constitucional del Supremo Poder Conservador en la Primera República Centralista y su relación con el liberalismo mexicano (1838-1841)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXVI, número 266, julio-diciembre 2016, pp. 278-279. Consultada el 26 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/3tdCF19>

<sup>22</sup> Consultada el 28 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/3uePn0c>

<sup>23</sup> El 29 de marzo de 1839 surgió un movimiento armado a manos del coronel Santiago Imán, quien se apoderó de la ciudad de Valladolid el 8 de febrero de 1840. Días más tarde el gobernador centralista tuvo que dimitir y se decretó la independencia de Yucatán hasta en tanto se volviera al federalismo mediante el Acta del 12 de febrero de 1840. Para diciembre de 1841 se había llegado a un acuerdo con el entonces ministro de la Suprema Corte, Andrés Quintana Roo, por medio de los llamados “Tratados” del 28 de diciembre de 1841, mismos

acertadamente menciona Arellano,<sup>24</sup> es el primer documento constitucional en el cual se contempló la figura del amparo, aunque sea a nivel local.

La exposición de motivos de esta Constitución repudia con vehemencia al Supremo Poder Conservador,<sup>25</sup> y denota la gran influencia que Alexis de Tocqueville y su obra “La Democracia en América”,<sup>26</sup> tuvo en el artífice de aquella Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá,<sup>27</sup> quien no estuvo ahí para ver el resultado final de su obra, ya que tuvo que huir hacia Tabasco debido a sus conflictos personales con el gobernador aislacionista de Yucatán.

---

que fueron rechazados por el supremo gobierno de Santa Anna el 26 de marzo de 1842. De allí se pasó a una campaña militar por el gobierno central que culminó en un rotundo fracaso cuando el general Matías de la Peña y Barragán fue derrotado en la primavera de 1843 en Tixpéual ante Sebastián López de Llergo. El 14 de diciembre de 1843 con la firma de unos convenios se reincorporó Yucatán a México, aunque hubo un nuevo quinquenio de toma y daca que se prolongó hasta 1848. Algunos historiadores de este periodo señalan que Yucatán no buscaba una independencia total, sino una autonomía hasta que el país volviera a un régimen federal. Otros juzgan que no se puede identificar con claridad si los distintos movimientos de este periodo fueron federalistas, autonomistas, o secesionistas. Véanse, por ejemplo: Flores Escalante, Justo Miguel, *Soberanía y excepcionalidad. La integración de Yucatán al estado mexicano, 1821-1848*, México, El Colegio de México, 2017, pp. 143-273 *passim*; Zuleta Miranda, María Cecilia, “El Federalismo en Yucatán, política y militarización (1840-1846)”, *Secuencia, revista de historia y ciencias sociales*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, número 31, enero-abril 1995, pp. 23-50. Consultada el 30 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/2Ys3OSF>

<sup>24</sup> Cfr. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 110.

<sup>25</sup> Así lo dice: “Se hará también innecesaria la creación de un poder conservador monstruoso, que destruya las instituciones fundamentales a pretexto de conservarlas, y que revestido de omnipotencia política sea el árbitro de los destinos del Estado, sin que haya autoridad que modere sus abusos”. Cfr. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 111.

<sup>26</sup> Es clásica la referencia a esta obra, cuando se explica que la eliminación de la ley por censura del Poder Judicial se hará a través de los “golpes redoblados de la jurisprudencia” que poco a poco harán que ésta perezca, sin que haya una declaratoria general de inconstitucionalidad. Vemos ahí como opera lo que después se conocería como el “principio de relatividad” de las sentencias de amparo.

<sup>27</sup> Algunos autores se refieren exclusivamente a este egregio personaje como Manuel Crescencio Rejón, aunque todo indica que sus apellidos completos son como los menciono. Cfr. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 105; Castro y Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 10, p. 342; Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 226. Para ahondar en la biografía del yucateco véase: Echánove Trujillo, Carlos A., *La vida pasional e inquieta de don Crescencio Rejón*, México, Talleres Gráficos Laguna, 1941.

Se afirma que esta Constitución era de las más avanzadas si se compara con sus contemporáneas de otras latitudes del país, ya que incluía un amplio catálogo de garantías individuales en su artículo 7 con doce incisos.<sup>28</sup>

En lo que al juicio de amparo se refiere, puede observarse que en el artículo 38 es la primera ocasión en la que se hace referencia precisa en un texto constitucional al juicio de amparo como tal.<sup>29</sup> Además el artículo 8° utiliza el verbo amparar al señalar que "...los jueces ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior...", y el artículo 61 fracción I nuevamente usa el mismo verbo al mencionar dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia "Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección constitucional contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la constitución hubiese sido violada".

El proyecto elaborado fundamentalmente por García Rejón sufrió modificaciones<sup>30</sup> si lo contrastamos con el producto final. Al retornar al artículo

---

<sup>28</sup> Llama la atención que muchas de estas garantías están redactadas en sentido negativo, así por ejemplo, en el inciso 1 se establece: "No poder ser preso sino por decreto o mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del Gobernador, sino en los términos indicados en las facultades de éste. Exceptuase el caso de delito infraganti, en el cual puede cualquiera prenderle, presentándole desde luego a su juez respectivo". En el 2 expresa: "No poder ser juzgado ni sentenciado por jueces establecidos, ni por leyes dictadas después del hecho que haya motivado el litigio o la formación de su causa", y así encontramos varios ejemplos más.

<sup>29</sup> "Art. 38. De los abusos de la Corte en sus juicios de amparo contra las leyes o decretos del congreso del estado, sólo podrán conocer las cámaras en las sesiones ordinarias del año siguiente a aquel en que hubiese dado los fallos porque se le trate de enjuiciar; necesitándose que la condenen ambas por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, para poderla sentenciar a las penas indicadas, cuando el congreso que la juzgue hubiese sido el autor de las providencias legislativas contra las cuales hubiese fallado".

<sup>30</sup> Soberanes y Martínez indican que las categorías de amparo del proyecto de García Rejón eran tres: a) Amparo contra los actos legislativos, estimados inconstitucionales; b) Amparo contra los actos del Ejecutivo, igualmente estimados inconstitucionales o ilegales; c) Amparo contra los actos de cualquier otra autoridad, con la sola excepción de los judiciales, siempre

8° de la Constitución, el cual mencioné en el párrafo anterior, indica lo siguiente:

*Art. 8. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualquier funcionario que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.*

Este artículo debe concatenarse con la lectura del artículo 9, por la íntima conexión existente entre ambos:

*Art. 9. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.*

Tenemos entonces en primer lugar un amparo contra actos de funcionarios distintos a los del sistema judicial, del cual podría gozar cualquier habitante del Estado, nacional o extranjero como prescribe el artículo 7. Por otra parte, si fueren los jueces los que violaran las garantías individuales de los habitantes, serían sus superiores jerárquicos quienes enjuiciarían breve y sumariamente a los infractores. Por ello, se ha dicho que estos artículos contienen un verdadero control difuso de constitucionalidad y que sería una primera modalidad del amparo previsto en este ordenamiento.<sup>31</sup>

Luego, es necesario considerar lo estatuido en el artículo 62 fracción I sobre las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

---

y cuando violen las garantías individuales. En su apoyo aluden al *Proyecto de Constitución presentado a la Legislación de Yucatán por su Comisión de Reformas para la Administración Interior del Estado*, Mérida de Yucatán, Imprenta de Lorenzo Seguí, 1841. Cfr. Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 231.

<sup>31</sup> Cfr. Castro y Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 10, p. 343.

*Art. 62. Corresponde a este tribunal reunido:*

*I. Amparar en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarias al texto literal de la constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que la constitución hubiese sido violada.*

La fracción primera del artículo 62 contiene en realidad dos diversas modalidades de amparo según se puede fácilmente observar. La primera modalidad sería contra actos del legislativo, mientras que la segunda contra actos del gobernador.

De la correcta interpretación de las modalidades de amparo previstas en la Constitución yucateca, puede concluirse que ya contienen dos de los principios que posteriormente se consolidarían en el desarrollo del juicio de amparo: el de instancia de parte agraviada y el de relatividad de las sentencias. Por ello es por lo que, si bien constantemente se hace referencia al jurista Mariano Otero Mestas como creador del principio de relatividad de las sentencias, su verdadero autor fue Manuel Crescencio García Rejón.<sup>32</sup>

Finalmente, vale la pena destacar que aunque hasta hace poco más de una década<sup>33</sup> no se tenían noticias en el Archivo Histórico del estado de Yucatán de expedientes en los que se haya hecho uso de este juicio de amparo, ya fue encontrado el primer amparo promovido con fundamento en el artículo 8° de la Constitución yucateca ante un juez de primera instancia de la sección criminal, presentado el 7 de julio de 1842 por el señor Esteban Valey de González y otros,

---

<sup>32</sup> González, María del Refugio y Angulo, Javier, *op. cit.*, nota 8, p.55.

<sup>33</sup> Las investigaciones fueron realizadas en su momento por el Dr. Manuel González Oropeza, según nos informan Soberanes y Martínez. Véase Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 235.

por haber sido apresados en la cárcel de Campeche debido a sospechas de complicidad en la desaparición del bergantín de guerra *Yucateco*.<sup>34</sup>

#### **I.4 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843<sup>35</sup>**

El último documento de índole constitucional antes del retorno al federalismo, lo constituyen las comúnmente conocidas como “Bases Orgánicas del 43”,<sup>36</sup> sancionadas en su oportunidad por el entonces presidente provisional Antonio López de Santa Anna, en las cuales todavía se habla de departamentos y no de estados en el artículo 3, queda claro que estamos ante la presencia de una constitución de carácter centralista nuevamente. De los derechos de los habitantes de la República se ocupa el artículo 9º, y las facultades de la Corte Suprema de Justicia las encontramos en el artículo 118 con XV fracciones. Chavez Padrón<sup>37</sup> al analizar estas facultades señala que “...poco a poco la Corte Suprema se sacudía el conocer de asuntos que la involucraran en la política e iba encausándose al conocimiento del recurso de nulidad y de los relativos a las contiendas entre las entidades. En estas Bases también se observa que ya no se convirtió a la Corte Suprema en Corte Marcial”. Para efectos de este trabajo lo

---

<sup>34</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Otero y Rejón en el año de la invasión: preámbulo de la primera sentencia de amparo” en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I, p.411.

<sup>35</sup> Consultadas el 29 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/3ub4jfJ>

<sup>36</sup> No nos referiremos a los proyectos de 1842, dado que como borradores no tuvieron vigencia alguna, aunque sí poseen interés histórico y académico. Se les considera por regla general, inferiores al sistema establecido por la Constitución yucateca. Para una buena referencia de estos textos puede acudir a las multicitadas obras de Arellano y de Soberanes y Martínez. *Cfr.* Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, pp. 114 y ss.; Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 244 y ss.

<sup>37</sup> Chavez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial de la Federación*, 2a ed., México, Porrúa, 2008, p. 36.

más importante y a la vez sorprendente de esta Constitución es que, aunque eliminó al Supremo Poder Conservador, no lo sustituyó por algún órgano o sistema distinto dedicado al control constitucional. Se han tratado de encontrar algunos visos de este tipo de control en la fracción XVII del artículo 66 en lo que se refiere a la facultad del Congreso para reprobado los decretos dados por las asambleas departamentales cuando fueren contrarias a la Constitución o a las leyes, pero lo cierto es que dicha facultad, además de estar conferida a un órgano de carácter político, no tiene ni remotamente las características básicas para poder ser considerado como un verdadero sistema de control de constitucionalidad serio.

### **I.5 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847<sup>38</sup>**

Este documento descuella en nuestra historia jurídica constitucional, porque en él se reestableció el federalismo suprimido por el régimen centralista.<sup>39</sup>Es el segundo gran hito (la Constitución yucateca de 1841 el primero) en la historia nacional directa del juicio de amparo. El Congreso Nacional Extraordinario que dio vida a esta Constitución comenzó labores con motivo de la convocatoria del 6 de diciembre de 1846, previo decreto ordenado por Antonio López de Santa Anna el 22 de agosto de 1846 en el que restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824 con la condición de la instauración de un congreso constituyente. En el seno del constituyente, algunos proponían la restauración sin reforma alguna de la Constitución de 1824, dada la

---

<sup>38</sup> Consultada el 30 de marzo de 2020 en: [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/c\)%20ACTA%20CONSTITUTIVA%201847.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/c)%20ACTA%20CONSTITUTIVA%201847.pdf)

<sup>39</sup> En una de las declaraciones previas al Acta de Reformas se señala “Que la acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República”.

inminencia de la guerra con los Estados Unidos (suceso que por obvias razones calaría muy hondo tanto en el imaginario popular como en la historiografía nacional, a tal grado que eclipsó hasta cierto punto otros hechos notables como el que aquí mencionamos), mientras que otros, buscaban más bien un restablecimiento parcial con reformas que adecuaran su redacción a las vicisitudes contemporáneas. En ese contexto, el diputado jalisciense Mariano Otero Mestas,<sup>40</sup> emitió su afamado voto particular,<sup>41</sup> el cual indubitablemente recibió influencia de García Rejón. La premura ocasionada por la proximidad de la guerra con nuestro vecino del norte impulsó al Congreso para aprobar el voto particular el 21 de abril de 1847, pasando a formar parte del Acta de Reformas emitida el 18 de mayo de 1847.<sup>42</sup>

Vale la pena analizar los artículos más importantes de esta legislación. Por principio de cuentas el artículo 5 de la Acta de reformas establece lo siguiente:

*5. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas.*

Así, el artículo 5° delega a una ley de menor jerarquía, que hoy llamaríamos secundaria o reglamentaria, la necesidad de proteger los derechos fundamentales allí enunciados: libertad, seguridad, propiedad e igualdad. Esta ley no se expidió, pero ello no demerita el valor de lo estipulado en el artículo 25 al que nos referiremos más adelante. Los artículos 22, 23 y 24, que deben ser leídos de forma conjunta, indican:

---

<sup>40</sup> García Rejón también acudió al llamado del Congreso Nacional Extraordinario, sin embargo, su estancia allí fue breve, pues sufrió un atentado y dejó de participar. Prueba de ello es que no firmó el Acta de Reformas del 21 de mayo de 1847.

<sup>41</sup> Consultado el 5 de abril de 2020 en: <https://bit.ly/3NLSzZR>

<sup>42</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 34, p.418.

22. *Toda ley de los Estados que ataque la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la cámara de senadores.*

23. *Si dentro de un mes de publicada una ley del congreso general, fuere reclamada como anti-constitucional, ó por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó por seis senadores, ó tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.*

24. *En el caso de los dos artículos anteriores, el congreso general y las legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate, es ó no anti-constitucional, y en toda declaración afirmativa se insertarán á la letra la ley anulada, y el texto de la Constitución ó ley general á que se oponga.*

Estamos, pues, en presencia del control por un órgano político destinado a proteger la Constitución como tal, en el cual la intervención de la Corte Suprema es ser una mera intermediaria sin capacidad de decisión,<sup>43</sup> por su parte el artículo 25 prevé un medio de protección de los derechos del individuo por vía de acción de la parte agraviada<sup>44</sup> y en sede jurisdiccional:

25. *Los tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le*

---

<sup>43</sup> Arellano considera la subsistencia del control político una inferioridad respecto del sistema de la Constitución yucateca. Concuero con esta postura. *Cfr.* Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, pp. 120.

<sup>44</sup> Aunque el artículo 25 no expresa literalmente el principio de instancia de parte agraviada, se infiere que así es. Ferrer Mac-Gregor, al relacionar este precepto con el artículo 5º lo considera de esa manera. Opina en contrario el Dr. Arellano. *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 34, pp. 418- 419; Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 122.

*conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley ó del acto que lo motivare.*

Con el paso de los años, pervivió solamente la parte relativa al principio de relatividad de las sentencias de amparo. Finalmente, otros datos de interés son que bajo la vigencia de esta Constitución fue promovido el primer amparo por el editorialista del diario *Monitor Republicano*, Vicente García Torres, sin haber sido resuelto en el fondo el 23 de agosto de 1848, y también bajo su vigencia se dictó la primer sentencia de amparo a Manuel Verástegui,<sup>45</sup> proceso del cual conoció el juez de Distrito suplente de San Luis Potosí, Pedro Sámano, contra una orden de destierro del gobernador de dicho estado, Julián De los Reyes. El amparo fue resuelto el 13 de agosto de 1849.<sup>46</sup>

## **I.6 Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857<sup>47</sup>**

---

<sup>45</sup> Se consultó una versión transcrita de la sentencia el 6 de abril de 2020 en: <https://bit.ly/3zSLzTz>. Podría caracterizarse este asunto como un caso de un amparo-libertad. Cfr. Palomino Manchego, José F., “La primera sentencia de amparo en México. (Un antecedente de historia constitucional)” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Magaña de la Mora, Juan Antonio, Roa Ortiz, Emmanuel (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial del Estado de Michoacán, 2018, t. II, p. 111.

<sup>46</sup> Sentencia de amparo cuestionable, ya que el citado juez tenía un evidente conflicto de intereses, y además el acto reclamado ya no existía. Para un estudio profundo de este tema, Cfr. González Oropeza, Manuel, “Amparo a un rebelde. La primera sentencia de un juicio de amparo (1849)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I, pp. 529-558.

<sup>47</sup> Consultada el 10 de abril de 2020 en: <https://bit.ly/3ADLOTs>

El Acta de Reformas de 1847 tuvo una vigencia inferior a un decenio, debido como ya era costumbre, a la inestabilidad política del país. Acertadamente señalan Soberanes y Martínez:<sup>48</sup>

*Las sucesivas luchas entre conservadores y moderados, unidas a la presencia constante de Santa Anna como moderador de las luchas políticas, erigiéndose como un salvador de la patria que siempre acababa regresando a la presidencia, solamente pudo evitarse cuando México adquiere una madurez y una mayoría de edad política que lo lleva a prescindir en forma definitiva de quien había sido su tutor en los años que siguieron a la Independencia. Es el Plan de Ayutla el que certifica ese nuevo estado de la situación y la apertura de un contexto radicalmente diferenciado. México caminaba ya con paso firme hacia la consolidación de su propia identidad política, eliminando los nefastos efectos de un caudillismo llevado a su máxima expresión.*

Poco después de haber sido derrotado definitivamente Antonio López de Santa Anna con la proclamación del Plan de Ayutla, se convocó el 16 de octubre de 1855 a un nuevo congreso constituyente que inició sus trabajos el 14 de febrero de 1856 y concluyó el 5 de febrero de 1857.<sup>49</sup> La Constitución de 1857 es pues, una las consecuencias de este plan.<sup>50</sup> Es un texto de corte liberal

---

<sup>48</sup> Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, pp. 273-274.

<sup>49</sup> La Comisión para la elaboración de la Constitución la integraron Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José María Romero Díaz, León Guzmán, Joaquín Cardoso, Pedro Escudero Echánove, José María Castillo Velasco y Melchor Ocampo, y como suplentes fungieron José María Mata y José María Cortés Esparza. La Comisión presentó su trabajo el 16 de junio de 1856. La opinión general es que el redactor principal del proyecto fue Ponciano Arriaga.

<sup>50</sup> Poco antes de la Constitución de 1857 surgieron importantes leyes resultado del ideario liberal. Entre ellas, por sólo citar las dos más renombradas, la conocida como “Ley Juárez” del 23 de noviembre de 1855 sobre la administración de justicia, y la “Ley Lerdo” del 25 de junio de 1856, sobre la desamortización de las fincas urbanas y rústicas, pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas. Se podrían señalar más, pero exceden la órbita de este trabajo.

en el que priman los intereses individuales sobre los sociales y colectivos, en el que por primera vez se logró una cierta estabilidad en el ordenamiento jurídico.

Prescribió esta Constitución un sistema o catálogo de los derechos fundamentales denominándolos “Derechos del Hombre”, sin embargo, como bien se ha apuntado,<sup>51</sup> incurre en una incongruencia al denominarlos así en el Título primero, y posteriormente en el artículo 103 utilizar la locución de “garantías individuales”, como si fueran sinónimos. Es en esta carta magna donde la Suprema Corte (como se le denomina en la mayoría de los artículos)<sup>52</sup> se consolida como defensora del texto constitucional y de los derechos fundamentales de los habitantes del país.<sup>53</sup> El artículo 90 prescribe que: “Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito”, y a su vez el artículo 91 establece: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general”.

Un aspecto que hoy parece poco entendible, pero que hay que ponderar en el contexto en el que surgió, es que los ministros debían ser elegidos por sufragio y no se requería título de abogado para ejercer el encargo, lo cual resulta acorde con el espíritu democrático y liberal que permeó en la época, en virtud del cual todo individuo era elegible a un cargo público mediante sufragio.<sup>54</sup> En ese sentido el artículo 93 indica que:

*Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser*

---

<sup>51</sup> Espinoza de los Monteros S., Javier, *La Constitución de 1857. Homenaje en su CL Aniversario*, México, Suprema Corte de Justicia la Nación, 2009, p. 96.

<sup>52</sup> En el artículo 90 se dice que se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una “Corte Suprema de Justicia”, pero en los artículos subsecuentes se le nombra como “Suprema Corte de Justicia”.

<sup>53</sup> Espinoza de los Monteros S., Javier, *op. cit.*, nota 51, p. 93.

<sup>54</sup> *Ibid*, p. 102.

*mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.*

En cuanto al juicio de amparo como medio de protección de los derechos fundamentales de los habitantes de la República, la exposición de motivos del proyecto la estima como “la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto”.<sup>55</sup> La redacción de los artículos 101 y 102 no fue el producto de un amplio consenso, al contrario, implicó votaciones que estuvieron muy lejos de ser unánimes. Su texto definitivo se transcribe por la importancia histórica que reviste:

*101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violan las garantías individuales.*

*II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.*

*III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.*

*102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.<sup>56</sup>*

---

<sup>55</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *El Congreso Constituyente de 1856-57*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, Serie Doctrina Jurídica, núm. 865, t. II., p. 669.

<sup>56</sup>El texto votado y aprobado del proyecto de los artículos 101 y 102 de la Constitución disponía un juicio seguido a instancia de parte con una sentencia que protegiera con efectos relativos, previo el conocimiento de un jurado popular, sin embargo, la redacción fue

En la Constitución de 1857 se suprimió el medio de control político que existía en el Acta de Reformas de 1847, y se propuso un modelo de control constitucional plenamente jurisdiccional en el cual el amparo se erigió como un verdadero juicio al establecerlo así expresamente el artículo 102, con los principios de instancia agraviada y formas del orden jurídico que habrían de regularse por una ley secundaria, y el principio de relatividad de las sentencias, recogiendo parte de la *fórmula Otero*. Asimismo, el amparo se amplió contra actos de cualquier autoridad que vulneraran las garantías individuales, incluso del Poder Judicial, ya no únicamente del Poder Legislativo o Ejecutivo, atentos a la interpretación de lo dispuesto por la fracción I del artículo 101.<sup>57</sup> Encontramos también -según lo prescriben las fracciones II y III del artículo 101- en el amparo un medio para controlar los conflictos competenciales entre la Federación y estados. Finalmente, en opinión del Dr. Arellano, se debe destacar el problema del control de legalidad,<sup>58</sup> que se

---

enmendada por León Guzmán al realizar la corrección de estilo. A este personaje debemos mucho, pues como se ha dicho, el jurado habría convertido al juicio de amparo en un rotundo fracaso. *Cfr.* Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, 2a ed., México, Oxford University Press, 2007, p. 57. Juventino V. Castro le da mayor crédito a Melchor Ocampo, a quien atribuye el mérito de haberse sumado a la proposición de Ignacio Ramírez —quien ideó que el juicio fuera del conocimiento de un jurado, y que luego se estableció que estaría compuesto de vecinos del distrito jurisdiccional en que se promueve el juicio, como quedó en el proyecto definitivo— con el objeto de salvar al juicio de amparo, para que después la Comisión encargada de la redacción final suprimiera dicho jurado en el texto definitivo. *Cfr.* Castro y Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 10, p. 345.

<sup>57</sup> Como explica el maestro Alfonso Noriega, una vez que comenzó a aplicarse con regularidad esta Constitución y hacerse uso por parte de los litigantes del juicio de amparo, se planteó la interpretación del artículo 14 constitucional, al exigir que las leyes se aplicaran exactamente al caso particular de que se tratare, tanto en asuntos penales como civiles. Hubo férrea oposición por parte de algunos juristas y de los tribunales federales. Luego, se impuso el criterio de Ignacio Vallarta en la época en que fungió como presidente de la Corte, en el sentido de que únicamente podría pedirse amparo en contra de resoluciones judiciales en materia penal, y finalmente a su salida, dicho criterio fue obviado y se aceptaron y tramitaron amparos judiciales tanto penales como civiles. *Cfr.* Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, p. 110.

<sup>58</sup> Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 129.

desprende del artículo 126 de dicha Constitución, el cual se convertiría posteriormente en el artículo 133 nuestra actual Constitución.

### **I.7 Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma (Ley de Amparo de 1861)<sup>59</sup>**

A más de cuatro años de haberse promulgado la Constitución del 5 de febrero de 1857, y después de la cruenta Guerra de Reforma entre liberales y conservadores, fue promulgada el 30 de noviembre de 1861 esta ley por Benito Juárez, presidente del bando vencedor, influida en gran parte por el proyecto del licenciado Manuel Dublán.<sup>60</sup>Burgoa<sup>61</sup> advierte que conforme a su artículo 2º no queda duda que la procedencia del juicio de amparo se extendió contra cualquier acto de autoridad que no sólo violase las garantías instituidas en la Constitución, sino en sus leyes orgánicas, lo cual en su opinión, apunta a que el juicio de amparo asumiese el control de legalidad respecto de los referidos ordenamientos. Asimismo, manifiesta que, si bien constituyó la primera posibilidad legislativa de vivencia real de la institución tutelar establecida en la Constitución de 1857, no tuvo realmente vigencia durante todo el tiempo de desarrollo de las guerras (sic) de Intervención, que culminaron con el fusilamiento de Maximiliano en junio de 1867; sin embargo, posteriormente fue aplicada positivamente en la realidad. Lo cierto es que en esta ley no se hizo una

---

<sup>59</sup> Consultada el 11 de abril de 2020 en: <https://bit.ly/3zFGI84>

<sup>60</sup>La Constitución de 1857, a la cual se refiere la Ley de Amparo de 1861, fue jurada y promulgada el 5 de febrero de 1857. El 17 de diciembre de ese mismo año Félix Zuloaga dio a conocer el *Plan de Tacubaya*, desconociendo la Constitución y convocando al Congreso Constituyente, iniciando la *Guerra de Reforma* que duraría tres años. Después del triunfo del bando liberal, el 9 de mayo de 1861 se instaló un nuevo Congreso Constituyente, declarando el 11 de junio de 1861 a Benito Juárez como presidente constitucional.

<sup>61</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, p. 134.

alusión específica a la procedencia del amparo en asuntos judiciales, y por ello se convirtió en un asunto debatible, máxime que en la práctica sí se interpusieron diversos amparos judiciales en materia penal.

En lo que se refiere a la autoridad responsable, la discusión doctrinal se centró en dilucidar desde un punto de vista exclusivamente formalista y *procedimentalista* si se le puede considerar como parte o no, postura que incluso subsiste en algunos autores contemporáneos.<sup>62</sup> Recordemos que en el ámbito jurídico de nuestro país, desde una óptica de la evolución del pensamiento y legislación procesal, durante la segunda mitad del siglo XIX nos encontramos en la fase del *procedimentalismo*, y no fue sino hasta 1947 en que se comienza a desarrollar una doctrina del *procesalismo científico* bajo el influjo del Dr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.<sup>63</sup> El artículo 7º de la ley establece:

*7. Si el juez manda abrir el juicio, lo sustanciará inmediatamente con un traslado por cada parte, entendiéndose por tales, el promotor fiscal, el quejoso y la autoridad responsable, para el sólo efecto de oírla. El término de cada traslado no podrá pasar de tres días, y a su vencimiento el juez de oficio mandará extraer el expediente.*

En el artículo 3º se precisa ante quién se debe presentar la demanda, al señalar que el recurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja, y si el que la motivare fuere dicho juez, ante su respectivo suplente. En el recurso se expresará detalladamente el hecho, fijándose cuál es la garantía violada. No se prevé ningún plazo para la interposición de la demanda.

---

<sup>62</sup> Por ejemplo, véase Martínez Garza, Valdemar, *op. cit.*, nota 3, pp. 1-2. Este autor aclara que difiere de la opinión de los tratadistas Arturo González Cosío, Alfonso Noriega y Octavio Hernández, e infiere que a la autoridad responsable le estaba vedado ofrecer pruebas e interponer los recursos de apelación o súplica, pero sí considera a la autoridad responsable como parte.

<sup>63</sup> Cfr. Saíd, Alberto y González Gutiérrez Isidro M., *Teoría general del proceso*, México, Iure, 2007, pp. 96-107.

Una innovación sumamente relevante es que se prevé por vez primera vez en un ordenamiento positivo la suspensión del acto en el artículo 4º,<sup>64</sup> al conceder al juez de distrito la facultad de decretar bajo su responsabilidad, y aun antes de decidir si debe o no abrirse el juicio después de correrle traslado al promotor fiscal (antecedente del ministerio público) y con su audiencia, la suspensión del acto o providencia motivo de la queja en caso de urgencia notoria.

Los artículos 10 y 11, que bien pudieron quedar en un solo artículo con mejor técnica legislativa pues se refieren ambos al dictado de la sentencia, deben ser leídos de manera conjunta y expresan lo siguiente:

*10. Concluido el término de prueba, cuando haya sido necesario, ó sustanciado el juicio, cuando solo se trate de puntos de derecho, el juez en audiencia pública oirá verbalmente ó por escrito á las partes, y previa citación pronunciará el fallo dentro de seis días.*

*11. En él se limitará únicamente a declarar que la justicia de la Unión ampara y protege al individuo, cuyas garantías han sido violadas, ó que no es el caso del artículo constitucional, en virtud de haber procedido la autoridad que dictó la providencia en el ejercicio de un derecho reconocido por la ley.*

El artículo 12 establece el trámite de publicación y comunicación de la sentencia y la manera de exigirle responsabilidad a la autoridad responsable

---

<sup>64</sup> La doctrina señala una suerte de antecedente de la suspensión del acto en el artículo 5 del proyecto de 1852 de José Urbano Fonseca, al otorgar al tribunal de circuito correspondiente competencia para estos efectos, cuando la violación procediere del poder legislativo o ejecutivo de algún estado, si el interesado no pudiese por razón de la distancia ocurrir a la Suprema Corte, entonces dicho tribunal le otorgará “..momentáneamente al (sic) amparo, si hallare fundado el ocurso; y remitirá por el primer correo su actuación a la primera sala de la suprema corte para que resuelva definitivamente”. Cfr.: Barragán Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A, Fuentes b, Textos y estudios legislativos Núm. 10, 1987, p. 227.

estatal que dictó la providencia, mientras que en tratándose de una autoridad responsable federal, se le informará a su superior inmediato. Dice así el citado artículo:

*12. La sentencia se publicará en los periódicos y se comunicará oficialmente al gobierno del Estado, para que pueda exigirse la responsabilidad que haya, en la autoridad que dictó la providencia. Si la autoridad responsable es federal, se pasará testimonio a su superior inmediato, para lo que hubiere lugar.*

Los artículos 14 y 15 se refieren a la vigilancia de ejecución del fallo que concede el amparo por parte del juez de distrito, quien estaba facultado para requerir al superior de la autoridad responsable, si al tercer día no hubiere dado cumplimiento a la sentencia, y si a pesar del requerimiento la autoridad continuaba en omisión se daría aviso al gobierno supremo para que dictara la providencia que conviniera. Lejos estamos de un desarrollo detallado de tópicos como la suspensión, el cumplimiento o ejecución de la sentencia, la repetición del acto reclamado, o de la tramitación de un incidente de cumplimiento sustituto, ya que aunque es propiamente una ley reglamentaria, es incipiente. Tampoco contiene un sistema de recursos parecido al que actualmente se conoce, aunque si contempla el recurso de apelación en el efecto devolutivo, que en caso de ser interpuesto debía ser resuelto en el plazo de quince días según el artículo 16. Conforme al artículo 17, si la sentencia de apelación revocaba o modificaba el fallo, podía interponerse en contra de tal determinación el recurso de súplica dentro del plazo de cinco días, el cual sería resuelto por la sala de la Suprema Corte al que fuere turnado dentro del plazo de quince días, y en contra de dicha resolución cabría el recurso de responsabilidad en caso de infracción notoria de la Constitución y las leyes federales.

Dentro de las secciones II y III se encuentra regulado en once artículos (20 a 30) lo que doctrinalmente se conoce como el *amparo-soberanía*; es decir,

el amparo por invasión de facultades. Conforme al artículo 20, las leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados podrían reclamarse por cualquier habitante de la República, y no surtirían otro efecto que amparar al individuo en el caso especial sobre que versare su queja. Disposición que en casi idénticos términos encontramos en el artículo 27, para leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadieran atribuciones de los poderes de la Unión. El procedimiento el amparo-soberanía se regiría por las reglas generales para la primera modalidad del amparo, acorde con los artículos 23 y 29 respectivamente.

Según nos informan Soberanes y Martínez,<sup>65</sup> en tratándose de leyes se debe sobreentender que lo que se sería puesto a discusión en el juicio de amparo sería precisamente el acto concreto y específico de aplicación de la ley, tanto en tratándose de amparo contra leyes federales que violaran competencia de los estados, como en leyes estatales que violaran competencia de la Federación; leyes que se inaplicarían, pero no invalidarían, y conforme al artículo 21, interpretan que esa legitimación se vería extendida a los jueces que estuvieran forzados a aplicar un acto o providencia que estimasen contrarios al reparto competencial de la Constitución; es desde su punto de vista, una clara concesión al modelo norteamericano de control difuso. También consideran que la excesiva generalidad y amplitud de los conceptos esbozados en esta ley reglamentaria, al generar una propagación de esta modalidad de defensa, motivaron la creación de la Ley de Amparo de 1869.

En el artículo 31, ya dentro de la sección IV, se reitera que respecto de los fallos emitidos rige el principio de relatividad al establecer que en los juicios de amparo de esta naturaleza las sentencias que se pronuncien solo favorecerán a los que litigaren.

---

<sup>65</sup> *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 296.

La problemática que causó la interposición de juicios de amparo en asuntos judiciales provocó en algunos sectores que se pensara que era una forma de obstruir la justicia, y fue uno de los motivos principales de su posterior derogación.

### **I.8 Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución (Ley de Amparo de 1869)<sup>66</sup>**

La segunda ley reglamentaria del juicio de amparo basada en la Constitución de 1857 y que derogó a la ley del 30 de noviembre de 1861, fue expedida el 20 de enero de 1869, cuando era titular del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública Ignacio Mariscal, y presidente de la República, Benito Juárez.

La ley consta de 31 artículos divididos en cinco capítulos, y representó un claro avance para el perfeccionamiento del juicio, ya que se desarrollaron diversas figuras de forma más profunda y técnica, en claro beneficio del juicio de amparo. De manera ejemplificativa podemos mencionar: i) no se establece ningún plazo para la presentación de la demanda; ii) la posibilidad de la admisión del juicio sin necesidad de que el juez de distrito hiciera algún tipo de declaratoria previa acerca de la procedencia del proceso a diferencia de lo que preveía el artículo 4 de la ley de 1861; iii) la supresión de los recursos de apelación y de súplica, ya fuere ante los tribunales de circuito o ante una de las salas de la Suprema Corte, al establecerse la revisión forzosa por el pleno, sin que los juicios pudieran causar ejecutoria porque una de las partes no interpusiere algún tipo de recurso, a semejanza de litigios entre particulares; iv) la aparición de la figura del informe con justificación de la autoridad

---

<sup>66</sup> Consultada el 21 de abril de 2020 en: <https://bit.ly/3EVoRh1>

responsable para que se exprese sobre la certeza de los actos reclamados en la demanda;<sup>67</sup> v) la definición clara en el artículo 23 sobre el efecto de la sentencia que implica restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación a la Constitución, a diferencia de su ley antecesora que únicamente prescribía en su artículo 11 que el fallo se limitará a amparar y proteger al individuo; y v) la reglamentación detallada de la etapa de ejecución de sentencia.

Mención aparte merece en primer lugar el aspecto de la suspensión. El individuo promovente del amparo (la denominación “quejoso” no aparece todavía en la ley) tenía que presentar la demanda ante el juez de distrito de la demarcación en que se ejecutare o tratase de ejecutarse la ley o el acto, pudiendo el juez suspender provisionalmente el acto emanado de la ley o de la autoridad (artículo 3). En el ocurso, se expresaría cuál de las tres fracciones del artículo 1 de la ley serviría de fundamento para su queja, designando la garantía individual violada o la facultada estadual o federal conculcada con la ley o el acto (artículo 4). El órgano jurisdiccional, previo informe de la autoridad ejecutora que se rendiría dentro de las veinticuatro horas siguientes, correría traslado sobre la suspensión al promotor fiscal, quien tendría la obligación de desahogar dicha vista también dentro de veinticuatro horas. Una excepción a esta regla se configuraría en el caso de urgencia notoria, ya que entonces se resolvería solo con el escrito del actor (artículo 5). Contra la resolución sobre la suspensión cabría únicamente el recurso de responsabilidad (artículo 6). Una vez notificada la suspensión la autoridad ejecutora estaría obligada a acatar la resolución, ya que en caso contrario se aplicarían las mismas reglas que en caso de incumplimiento de la sentencia definitiva (artículo 7).

En segundo lugar, en cuanto al juicio en lo principal el artículo 9 es una disposición relevante respecto al carácter que se le concedía a la autoridad:

---

<sup>67</sup>Chavez Padrón, Martha, *op. cit.*, nota 37, p. 56.

*9. Resuelto el punto sobre suspensión inmediata del acto reclamado, ó desde luego si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días, á la autoridad que inmediatamente ejecutare ó tratare de ejecutar el acto reclamado sobre el ocurso del actor, que se le pasará en copia. Dicha autoridad no es parte en estos recursos, y solo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren.*

De la lectura de este artículo, en conjunción con lo dispuesto por los artículos 3, 5 y 7, se concluye que en esta ley únicamente se considera autoridad a la ejecutora, la cual a la postre no es parte por así establecerlo tajantemente el artículo 9. No existe en este ordenamiento un concepto legal sobre autoridad responsable, y no se distingue con propiedad entre autoridad ordenadora y ejecutora, pues sólo se menciona a esta última. Martínez Garza<sup>68</sup> sostiene que, ante la ausencia legal de un concepto de autoridad responsable, sólo podía tenerse como tales a las autoridades ejecutoras de carácter administrativo, ya fuere en ejecución de sus propios actos o en ejecución de leyes al carecer el poder legislativo de atribuciones para ejecutar sus propias normas.

En tercer lugar, éste es el aspecto más interesante desde el punto de vista histórico, por las repercusiones que tuvo en el desarrollo del juicio de amparo en su integridad, el artículo 8º de la ley indica que “no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Es, precisamente, esta disposición la más controvertible del articulado y por la cual se suscitaron ríspidas batallas en la doctrina<sup>69</sup> sobre lo que posteriormente sería conocido como “amparo-casación”<sup>70</sup> o “amparo-recurso”. El artículo era inconstitucional, pues impedía

---

<sup>68</sup> Martínez Garza, Valdemar, *op. cit.*, nota 3, p.5.

<sup>69</sup> *Cfr.* Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, pp. 309-335.

<sup>70</sup> *Cfr.* González Oropeza, Manuel, “El amparo en negocios judiciales. El caso de Miguel Vega”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Volumen X, 1998, pp. 385-397.

promover el juicio de amparo en asuntos judiciales, a pesar de que la Constitución de 1857 no existía tal limitación en el artículo 101. Incluso hay una franca contradicción entre el artículo 1 donde se indica en la fracción I que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad, que violen las garantías individuales, y el 8 que estatuye que no es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales. Ahora bien, según se explica en la exposición de motivos presentada por Ignacio Mariscal al Congreso, una de las razones para impedir el amparo contra actos judiciales derivó del abuso en la promoción de los juicios, hasta haber convertido al amparo en una especie de cuarta instancia, que a la postre estaba prohibida en los juicios criminales por la Constitución en el artículo 24. Al ser el choque de disposiciones tan evidente, el tema tuvo que ser abordado a los pocos meses de haberse aprobado la ley. Fue en el “amparo Vega”,<sup>71</sup> en donde se decidió implícitamente que el artículo 8º era inconstitucional, el 20 de julio de 1869. El proyecto de la sentencia corrió a cargo del ministro Auza, el cual por mayoría de ocho votos otorgó el amparo a Miguel Vega, y les valió a los ministros una intentona de juicio político ante el Congreso de la Unión que no llegó a concretarse.<sup>72</sup>

Sobre la interpretación que en este caso le dio al artículo 8º la Suprema Corte de Justicia, la doctrina se ha pronunciado en diversos sentidos. Así por ejemplo, González Cosío<sup>73</sup> opina que la Suprema Corte incurrió en un “criterio

---

<sup>71</sup> Para un estudio desde la óptica contemporánea del amparo Vega, véase Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *El “amparo Vega”: el amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Núm. 9, 2016. El amparo en este asunto, a mi parecer, versó sobre una cuestión netamente constitucional, no fue de legalidad. Véase Barragán Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A, Fuentes b, Textos y estudios legislativos Núm. 10, 1987, p. 227.

<sup>72</sup> Bustillos, Julio, “El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 34, p. 111.

<sup>73</sup> Cfr. González Cosío, Arturo, *op. cit.*, nota 11, p. 18.

judicialista quizá excesivamente expansivo pero que apoyaron los principales autores de la época”. Fix-Zamudio afirma que la introducción del juicio de amparo contra sentencias judiciales por inexacta aplicación de la ley secundaria ocurrió debido a causas de índole social y político, entre ellas, la necesidad de los abogados postulantes de utilizar todos los medios a su alcance para sacar de la órbita de los tribunales locales los asuntos, debido a que estaban integrados por magistrados improvisados -recordando que con anterioridad al movimiento independentista la impartición de justicia estaba centralizada en los tribunales de apelación de México y Guadalajara-, y por estar sujetos a las presiones políticas de los gobernadores, aun tratándose de la aplicación de las propias leyes estatales. Por ello era indispensable atraer los juicios a los juzgados federales por medio del juicio de amparo y así fue como “presionaron a la Suprema Corte para aceptar una interpretación sumamente discutible del artículo 14 de la citada Constitución Federal de 1857”.<sup>74</sup> “Noriega al hablar sobre el principio de legalidad contenido en el citado artículo, considera que aunque la polémica entre los juristas fue larga y apasionada, la fuerza de la realidad social y política, mucho más que cualquier argumento jurídico, vencieron la resistencia y los jueces de Distrito comenzaron a aceptar amparos por inexacta aplicación de la ley en las resoluciones judiciales.”<sup>75</sup> José R. Padilla alude al “heroísmo de la Suprema Corte”<sup>76</sup> al haber declarado inconstitucional tal artículo. En fin, las opiniones son contrastantes, y la ironía es que el amparo sirvió precisamente para demostrar que uno de los artículos de su ley reglamentaria era inconstitucional. El “amparo Vega” abrió brecha, los juicios continuaron presentándose, y la Corte tuvo que pronunciarse con motivo de este tema nuevamente en distintas ocasiones.

---

<sup>74</sup> Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales Núm. 142, 1993, p. 28.

<sup>75</sup> Noriega, Alfonso, *op. cit.*, nota 57, p. 110.

<sup>76</sup> Cfr. Padilla, José R., *Sinopsis de amparo*, 4a ed., México, Porrúa, 2019, p. 103.

En 1874 se interpuso el que es considerado el primer amparo concedido en materia civil contra un acto judicial. Dicho amparo fue interpuesto por Guadalupe, Francisco y Ramón Samaniego, por conducto de su abogado el Lic. Severo D. Reyes ante el juez de Distrito de San Luis Potosí, contra actos emitidos por el juez tercero del fuero común de San Luis Potosí, dentro de un juicio hipotecario promovido por la empresa Lagüera y Compañía. El juez de Distrito concedió el amparo el 11 de julio de 1874, y el 11 de noviembre de 1874 la sentencia fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia.<sup>77</sup>

Una década después de haberse resuelto el “amparo Vega”, el tema volvió a ser abordado con un matiz distinto por la Suprema Corte en el amparo promovido por Larrache y Compañía, Sucesores, por conducto de su abogado Alfonso Lancaster Jones, derivado de un juicio hipotecario en contra del señor Blas Pereda, en donde el Máximo Tribunal siguiendo las ideas de Ignacio L. Vallarta decidió no conceder el amparo, a pesar de los brillantes alegatos del abogado Lancaster Jones que denotaban las contradicciones en que había incurrido Vallarta.<sup>78</sup> En síntesis, la tesis de Vallarta señalaba que la garantía de exacta aplicación de la ley no puede invocarse en asuntos civiles,<sup>79</sup> aunque sí podría otorgarse un amparo en un asunto civil por violaciones a otras garantías individuales no comprendidas en la segunda parte del artículo 14 constitucional.<sup>80</sup> En ese sentido fue resuelto en definitiva el “amparo Larrache”

---

<sup>77</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Época, II parte, t. VII, pp. 23-28.

<sup>78</sup> El propio Vallarta reconoce el notable alegato de Lancaster Jones, considerándolo “...una impugnación directa de mis opiniones personales (sic) sostenidas empeñosamente en el debate del amparo del Sr. Rosales, y a la imparcialidad á que como juez estoy obligado, es un deber que para mí habla tan alto que me exige hasta el reconocimiento paladino de los errores en que antes pudiera haber incurrido”. Cfr. Vallarta, Ignacio L., *Votos*, México, Imprenta particular a cargo de A. García, t. I, 1894, pp. 143-144.

<sup>79</sup> Bustillos, Julio, “El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 34, p.118.

<sup>80</sup> Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, pp. 327-328. Estos autores sintetizan los argumentos de la tesis de Vallarta de la siguiente forma: a) Sería físicamente imposible a la Suprema Corte conocer, por vía de amparo, de todos y

mediante sentencia del 4 de junio de 1879, sin embargo, allí no acabó la discusión, puesto que posteriormente vuelve a aparecer en la escena el jurista Ignacio L. Vallarta, ya en su ejercicio como abogado postulante tras dejar su puesto dentro de la Suprema Corte, y en una asesoría brindada a su cliente Pedro del Valle, en la promoción de un amparo contra una sentencia dictada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo sobre un asunto de propiedades, en la cual para no contradecir su propia tesis, alegó que el amparo en juicios civiles sí era admisible por violaciones a los artículos 3, 17, 22, 27, 28, etcétera, de la Constitución, pero nunca cuando se alega la violación de la segunda parte del artículo 14. El 27 de noviembre de 1883 fue concedido el amparo al señor del Valle, pero no por una violación a la garantía individual de exacta aplicación de la ley. Como corolario de la procedencia del amparo judicial, que como se ha visto fue el tema que dominó ampliamente las discusiones de esta etapa, citaré a Bustillos nuevamente: <sup>81</sup>

*(...) en la aceptación de la procedencia del amparo judicial convergieron tres ámbitos con sus correspondientes representantes: el ámbito legislativo (diputados), el judicial (ministros) y el académico-doctrinal (juristas). La esfera legislativa fue la causa de que se negara dicha procedencia (aunque después corrigió su postura, modificando la norma), la judicial “repelió la agresión” mediante diversos criterios -*

---

cada uno de los actos de los jueces civiles; b) La Constitución no ha otorgado a dicho supremo tribunal la facultad de revisar los actos de todos los tribunales del país, facultad que debe ser expresa y clara, no figurando con tales requisitos en el texto constitucional de 1857; c) De admitir tal facultad se estaría incurriendo en una flagrante violación del pacto federal, puesto que se vulneraría la soberanía de los estados a quienes corresponde la administración de justicia en el ámbito local; d) Se estarían confundiendo los derechos del hombre, objeto propio del amparo, con los derechos civiles (en el concepto de derecho privado, no en el concepto actual de derechos civiles, es decir, los fundamentales positivados), que son de carácter secundario respecto a la ley natural, no siendo además materia de la Constitución y sí, en pureza, propia de la administración de justicia local.

<sup>81</sup> Bustillos, Julio, “El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 34, p.120.

*aunque cambiantes-, influidos casi siempre por las posturas de la doctrina. Por tanto, hubo tres “aceptaciones” para que se admitiera la procedencia del amparo judicial civil: una “jurisdiccional o jurisprudencial”, otra “legislativa”, y otra más de índole “doctrinal”, en las que el actor principal (que actuó en los tres aludidos ámbitos), aunque de modo contradictorio, fue Ignacio Luis Vallarta”.*

Agregaría que hay que reconocer un cuarto ámbito: el del incansable ejercicio del juicio de amparo por parte de los abogados postulantes como Lancaster Jones, sin el cual no hubiera sido posible la “aceptación” judicial que refiere Bustillos.

Por último, es imposible obviar que bajo la égida de esta legislación también se resolvieron: i) el “Amparo Morelos”, el 11 de abril de 1874, por medio del cual se creó el criterio de la *incompetencia de origen* por el presidente de la Suprema Corte José María Iglesias; y ii) el “Amparo León Guzmán”,<sup>82</sup> el 23 de agosto de 1878, y el “Amparo Salvador Dondé”, el 6 agosto de 1881, en donde finalmente se dejó sin efectos la doctrina de la incompetencia de origen creada por Iglesias, siguiendo el criterio de Ignacio L. Vallarta, quien afirmó que el artículo 16 constitucional solo hablaba de autoridad competente y no de autoridad legítima.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ignacio L. Vallarta resalta la importancia de este amparo en su voto particular: “Pocos juicios de amparo pueden tener la importancia y gravísimas trascendencias que el presente. Abstracción hecha de las cuestiones constitucionales que provoca, basta para apreciar esa importancia, el ver que de la resolución que se va a pronunciar la Corte está pendiente todo un Estado. A diferencia de los negocios judiciales que solo afectan á los litigantes; á diferencia de los juicios de amparo, *cuyas sentencias solo favorecen a los que hayan litigado*, este asunto compromete de presente la suerte de un Estado y afecta en el porvenir la condición de todos”. Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, nota 78, p. 56.

<sup>83</sup> Cfr. Rosario Rodríguez, Marcos del, “El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, Serie Doctrina Jurídica, núm. 791, 2017, t. I, pp. 123-137.

## **I.9 Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 (Ley de Amparo de 1882)<sup>84</sup>**

A más de tres décadas de haber entrado en vigor la Constitución de 1857, la ley de 1882 fue el fruto de varios años de experiencia en los tribunales, lo que se tradujo en un ordenamiento más técnico y acabado que los anteriores, la doctrina es unánime en este punto. Fue expedida el 14 de diciembre de 1882 por el presidente Manuel González, cuenta con un articulado de 83 disposiciones y diez capítulos. A continuación, sintetizaré los aspectos que considero más relevantes para los efectos de este trabajo. En primer lugar, el artículo 4º previene la competencia auxiliar:

*4. En los lugares en que no haya jueces de distrito, los jueces letrados de los Estado podrán recibir la demanda de amparo, suspender el acto reclamado en los términos prescritos en esta ley y practicar las demás diligencias urgentes, dando cuenta de ellas inmediatamente al juez de distrito respectivo, y pudiendo, bajo la dirección de éste, continuar el procedimiento hasta ponerlo en estado de sentencia. Solamente en el caso de la fracción I del art. 12 de esta esta ley, podrán los jueces de paz ó los que administren justicia en los lugares en que no residan los jueces letrados, recibir la demanda de amparo y practicar las demás diligencias de que habla este artículo. Los referidos jueces letrados y locales, nunca podrán fallar en definitiva en estos negocios.*

Entonces el artículo transcrito permite la competencia auxiliar en los sitios en que no haya jueces de distrito, pudiendo ejercer dicha competencia los jueces citados en los términos precisados. Hay que precisar que el artículo 12

---

<sup>84</sup> Consultada el 5 de mayo de 2020 en: <https://bit.ly/2We26Uf>

fracción I se refiere al caso de la suspensión inmediata del acto reclamado cuando se trate de ejecución de pena de muerte, destierro, o alguna de las expresamente prohibidas en la Constitución federal.

Se destaca igualmente el aspecto concerniente a la admisión explícita del amparo en asuntos judiciales, sin embargo, la interpretación del artículo sexto ha sido motivo de controversia:

*6. El amparo procede también, en su caso, contra los jueces federales, y entonces se interpondrá ante el juez suplente, si se reclamasen los actos del propietario, ó ante éste ó los suplentes por su orden, si la violación se imputa al magistrado de circuito. En ningún caso se admitirá este recurso en los juicios de amparo, ni contra los actos de la Suprema Corte, ya sea funcionando en tribunal pleno, ó en salas.*

Como se observa, se estableció explícitamente la interposición del amparo contra actos de los jueces federales, pero no se dijo con claridad en qué casos procedía y en qué casos no. También esta disposición cobra importancia pues contempla la improcedencia del “recurso” (de amparo) en los juicios de amparo, y contra actos de la Suprema Corte funcionando en cualquiera de sus modalidades.

El capítulo IV, de los artículos 20 al 26 se regulan las excusas, las recusaciones y los impedimentos. Concretamente en el artículo 20 se prohíbe la recusación de los Jueces de Distrito y de los Magistrados de la Suprema Corte. En el artículo 27, dentro del capítulo V denominado “De la sustanciación del recurso”, existe la mención de que la autoridad responsable no es parte:

*27. Resuelto el punto sobre suspensión del acto reclamado, ó desde antes, si el actor no lo hubiere promovido, el juez pedirá informe con justificación, por el término de tres días á la autoridad que inmediatamente ejecute ó tratare de ejecutar el acto reclamado, sobre el ocuro del acto, que se le pasará en copia. Esa autoridad no es parte*

*en estos recursos; pero se le recibirán las pruebas y alegatos que dentro de los términos respectivos quiera presentar para justificar sus procedimientos. Aquel término se ampliará por un día más, por cada diez leguas de camino de ida y vuelta, cuando la autoridad y el juez no residan en el mismo lugar.*

Como se observa en el artículo citado se le autoriza a la autoridad responsable rendir informe con justificación, aportar pruebas y formular alegatos (incluso podrá ocurrir en queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia por parte del de distrito como veremos más adelante).

Las sentencias de los jueces de distrito nunca causaban ejecutoria, sin poder ejecutarse antes de ser revisadas por la Suprema Corte, ni aun por conformidad entre las partes según reza el artículo 33.

Asimismo, encontramos una regulación más detallada de la figura del sobreseimiento, que implica una terminación anticipada del proceso sin entrar al fondo del asunto. Aunque el sobreseimiento estaba previsto de manera incipiente en el artículo 25 de la Ley de 1869,<sup>85</sup> en esta ley se reglamenta de una manera más profusa en el artículo 35.<sup>86</sup> De la fracción VI del artículo en

---

<sup>85</sup> Artículo 25. “Son causas de responsabilidad, la admisión ó no admisión del recurso de amparo, el sobreseimiento en él, el decretar ó no decretar la suspensión del acto reclamado, la concesión ó denegación del amparo contra los preceptos de esta ley”. Para un estudio más detallado de la génesis y evolución del sobreseimiento consúltese: Carranco Zúñiga, Joel, *Juicio de amparo, procedencia y sobreseimiento*, 6a ed., México, Porrúa, 2019, pp. 241-249. Vale la pena aclarar que contrariamente a lo que señala el autor en la página 243 de su libro, la Ley de 1882 consta de 83 artículos y no de 52.

<sup>86</sup> Artículo 35. “No se pronunciará sentencia definitiva por el juez, sino que se sobreseerá, en cualquier estado del juicio, en los casos siguientes: I. Cuando el actor se desista de su queja. II. Cuando muere durante el juicio, si la garantía violada afecta solo á su persona; si trasciende á sus bienes, el representante de su testamento ó intestado puede proseguir el juicio. III. Cuando la misma autoridad revoca el acto que es materia del recurso y se restituyen con ello las cosas al estado que guardaban antes de la violación. IV. Cuando han cesado los efectos del acto reclamado. V. Cuando se ha consumado de un modo irreparable y es imposible restituir las cosas al estado que tenían antes de la violación. VI. Cuando el actor hubiere sido consentido y no versare sobre materia criminal. No habrá lugar a sobreseer, si al tiempo de

comento se desprende un plazo para interponer el juicio de amparo (salvo en materia criminal) de seis meses después de la violación constitucional, siempre que al tiempo de la ejecución el acto reclamado se haya protestado o manifestado inconformidad contra él. Los autos de sobreseimiento se debían remitir a la Suprema Corte para su revisión según el artículo 37.

En el artículo 42 se regula por vez primera la figura de la suplencia de la queja en tratándose del error o la ignorancia de la parte agraviada, otorgándose el amparo por la garantía cuya violación aparezca comprobada en autos, aunque no se haya mencionado en la demanda. Otro aspecto resaltable es la aportación de la obligatoriedad de la jurisprudencia, que se desprende de la interpretación conjunta de los artículos 41, 47 y 70 de la Ley.<sup>87</sup>

*41. Las sentencias de la suprema corte (sic) deben ser fundadas, exponiendo las razones que considere bastantes el tribunal para fundar la interpretación que hace de los textos de la Constitución, y resolviendo, con la aplicación de éstos, las cuestiones constitucionales que se traten en el juicio. Cuando esas sentencias no se voten por unanimidad, la minoría manifestará también por escrito los motivos de su disensión.*

*47. Las sentencias de los jueces de distrito, las ejecutorias de la suprema corte (sic) y los votos de la minoría de que habla el artículo 41, se publicarán en el periódico oficial del poder judicial federal. Los tribunales, para fijar el derecho público, tendrán como regla suprema conducta la Constitución federal, las ejecutorias que la interpreten, las*

---

la ejecución del acto reclamado se protestó contra él ó se manifestó inconformidad, siempre que el caso se encuentre comprendido en alguna de las fracciones anteriores, y que el amparo se haya pedido dentro de los seis meses después de la violación constitucional”.

<sup>87</sup> *La jurisprudencia en México*, 2ª edición, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p.64. Es una obra conjunta que carece de autor determinado, y tampoco señala coordinador o compilador.

*leyes emanadas de ellas y los tratados de la República con naciones extranjeras.*

*70. La concesión ó denegación del amparo contra texto de la Constitución o contra su interpretación, fijada por la suprema corte (sic), por lo menos en cinco ejecutorias uniformes, se castigará con la pérdida de empleo y con prisión de seis meses a tres años, si el juez ha obrado dolosamente; y si solo se procedido por falta de instrucción o descuido, quedará suspenso de sus funciones por un año.*

Sobre el origen formal de la jurisprudencia en México, informa el historiador de la Suprema Corte, Lucio Cabrera Acevedo,<sup>88</sup> que las sentencias que dictaba el pleno de la Corte en los juicios de amparo en la década de 1870 a 1880 cobraron cada vez mayor relevancia. Refiere que el decreto del 24 de marzo de 1813 de las Cortes españolas, que prorrogó su vigencia al consumarse la Independencia, sancionaba con suspensión de empleo y la obligación de pagar el importe del sueldo de un año de labores al juez que fallare en contra de la ley expresa. Este decreto se convirtió en la costumbre procesal hasta la entrada en vigor de la codificación procesal civil en 1872 en el Distrito Federal y sucesivamente en los estados de la República. Éste es el que se puede entender como el antecedente directo de la proposición de Ignacio L. Vallarta, en el sentido de que los jueces federales que fallasen contra el texto expreso de la Constitución o contra su interpretación fijada en cinco ejecutorias de la Corte, de manera uniforme, fueren castigados con pérdida del empleo y con prisión si hubiesen actuado con dolo, o con suspensión de un año si sólo hubiesen actuado con descuido.

La implementación de la jurisprudencia por reiteración de cinco criterios ininterrumpidos fue plasmada desde un inicio en el proyecto de ley

---

<sup>88</sup> Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el primer periodo del porfirismo (1877-1882)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1990, p. 43.

ideado por Ignacio L. Vallarta a solicitud del entonces ministro de Justicia Ezequiel Montes. Vallarta recibió la influencia del pensamiento de Ignacio Mariscal, quien encontraba una doble finalidad de la sentencia de amparo: el inmediato o directo, consistente en resolver el asunto en particular planteado, y el indirecto o mediato, consistente en crear, fijar e interpretar el derecho público y constitucional, es decir, la jurisprudencia. Por ello es que, para Mariscal, la jurisprudencia creada por la Suprema Corte en los juicios de amparo debía ser obedecida a semejanza del *stare decisis* norteamericano, destinado a convertirse en un principio obligatorio de carácter general para autoridades y particulares.

Posteriormente al “amparo Vega” que ya mencionamos, fue en el asunto promovido por el licenciado Javier Icaza en representación del Banco Nacional de México contra una sentencia pronunciada por la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, en ejecutoria del 15 de noviembre de 1892, donde se concedió otro amparo en materia civil por violación del artículo 14 constitucional.<sup>89</sup>

En el artículo 52 se incluyó por primera vez la reglamentación de la queja por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.<sup>90</sup> Finalmente, en el artículo 57 dentro del Capítulo IX de “Disposiciones Generales”, se establecieron unas reglas especiales en cuanto a los plazos para interponer el amparo en los negocios judiciales civiles. Un primer plazo de cuarenta días contados desde que cause ejecutoria la sentencia en la que se diga haber vulnerado alguna garantía constitucional. Un segundo plazo de noventa días

---

<sup>89</sup> Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, pp. 331.

<sup>90</sup> Artículo 52. “Si el quejoso, el promotor fiscal ó la autoridad ejecutora creyesen que el juez de distrito, por exceso ó por defecto, no cumple con la ejecutoria de la corte, podrán ocurrir en queja ante este tribunal, pidiéndole que revise los actos del inferior. Con el informe justificado que éste rinda, la corte confirmará ó revocará la providencia de que se trate, cuidando siempre de no alterar los términos de la ejecutoria. El recurso de los interesados y el informe del juez se remitirán á la corte de la manera que ordena el art. 17”.

aplicable para ausentes del lugar en que se haya pronunciado la ejecutoria dentro de la República, y un tercer plazo de ciento ochenta días aplicable para los ausentes de la República.

### **I.10 Código de Procedimientos Federales de 1897<sup>91</sup>**

El Código de Procedimientos Federales publicado los días 14 de noviembre de 1895, 6 de mayo de 1896, 15 de septiembre de 1896 y 6 de octubre de 1897, bajo el gobierno dictatorial de Porfirio Díaz. Humberto Ruiz Torres<sup>92</sup> critica la codificación del amparo en el régimen Porfirista con estas palabras:

*A partir de la creación del amparo, un buen punto de medición de los dictadores o aspirantes a dictadorzuelos ha sido, en nuestro país, su respeto o desprecio por el proceso constitucional por excelencia: el de amparo (...) En el caso de Díaz Mori, no conforme con haber relegado, en 1897, a nuestro proceso de amparo al Código (...), el 24 de mayo de 1906 y el 13 de diciembre de 1907 obtuvo sendas autorizaciones de un Congreso de la Unión totalmente maniatado por él para que hasta el 31 de diciembre de 1908 pudiera hacer reformas a la legislación procesal civil federal. El exceso se cometió una vez más, y el 26 de diciembre de 1908 el general Porfirio Díaz Mori expidió una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles para insertar la regulación del amparo en el capítulo VI (arts. 661 a 796) formado por 13 secciones: I. “Sobre el juicio de amparo”; II. “De la competencia”; III. “De los impedimentos”; IV. “De los casos de improcedencia”; V. “De la demanda de amparo”; VI. “De la suspensión del acto reclamado”; VII. “De la substanciación del juicio”; VIII. “Del sobreseimiento; IX. “De*

<sup>91</sup> Consultado el 29 de mayo de 2020 en: <https://bit.ly/3zMjT2h>

<sup>92</sup> Ruiz Torres, Humberto Enrique, *op. cit.*, nota 56, p. 57.

*las sentencias y demás resoluciones de la Suprema Corte”; X. “Del amparo contra actos judiciales del orden civil”; XI. “De la ejecución de las sentencias”; XII. “De la jurisprudencia de la Corte”; XIII. “De la responsabilidad de los juicios de amparo”.*

Y es que la doctrina ha sido prácticamente uniforme al afirmar que la inclusión del juicio de amparo en un código constituyó un desatino, al considerar que el amparo presenta rasgos autónomos que exigen una regulación jurídica propia e independiente.<sup>93</sup> Se observa en el Código un aumento del articulado (104 artículos que van del artículo 745 al 849 distribuidos en diez secciones) y una gradual tecnificación del juicio. Asimismo, se abandona la alusión al amparo como un “recurso” para denominarlo “juicio”. El Dr. Cossío Díaz<sup>94</sup> sintetiza algunos aspectos de este código:

*Dentro de este ordenamiento encaminado a regular diversas funciones normativas, el Capítulo VI del Título II estuvo destinado expresamente a regular el juicio de amparo. Mediante él y además de reiterar buena parte de las soluciones acumuladas en los ordenamientos anteriores, se precisó el carácter de juicio autónomo frente al de recurso; se retomó con toda claridad la procedencia del amparo en contra de resoluciones judiciales; se precisó el carácter del tercero perjudicado; se ampliaron las posibilidades de representación de las partes, permitiéndose que los abogados autorizados promovieran a nombre de sus clientes; se estableció la presunción de verdad de los actos reclamados ante la falta de informe; se ajustaron los supuestos de los impedimentos; se modificaron los supuestos de la suspensión y se determinó que en los*

---

<sup>93</sup> Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 136.

<sup>94</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “El juicio de amparo en el Porfiriato”, en Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús y Hernández, María del Pilar (coords.), *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 343.

*amparos judiciales el acto reclamado sería apreciado tal como hubiera sido probado ante la responsable, primordialmente.*

El artículo 753 le niega a la autoridad responsable el carácter de parte:

*Art. 753. En los juicios de amparo serán considerados como parte el agraviado y el Promotor Fiscal.*

*La autoridad responsable podrá rendir pruebas y producir alegatos en el juicio de amparo, dentro de los términos respectivos.*

*Igual derecho tendrá la parte contraria al agraviado en negocio judicial del orden civil, si el amparo se pidiere contra alguna resolución dictada en el mismo negocio.*

La doctrina destaca que en esta disposición ya se perfila la figura del tercero perjudicado, a quien la jurisprudencia le permitía ya a estas alturas una intervención de facto,<sup>95</sup> y considera que constituye una novedad, entendida como la parte contraria en un negocio judicial civil o mercantil.<sup>96</sup> El artículo no es del todo congruente al señalar que únicamente son partes el agraviado y el promotor fiscal, pero al establecer líneas abajo que en los asuntos de orden civil se le permite a la contraparte del agraviado intervenir en el ofrecimiento de pruebas y alegatos. Además, el artículo 833 le otorga al tercero la posibilidad de interponer el recurso de queja ante la Suprema Corte para combatir el exceso en la ejecución de una sentencia que le afecte.

Otra novedad es la inclusión “De los casos de improcedencia” en la Sección III, artículo 779 con nueve fracciones, varias de las cuales subsisten hasta nuestros días.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Arellano García, Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 137.

<sup>96</sup> Padilla, José R., *op. cit.*, nota 76, p. 103.

<sup>97</sup> Artículo 779. “El juicio de amparo es improcedente: I. Contra actos de la Suprema Corte, ya sea funcionando en acuerdo pleno ó en Salas. II. Contra las resoluciones dictadas en los juicios de amparo. III. Contra actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro amparo, aunque se aleguen vicios de inconstitucionalidad que no se hicieron valer en el primer juicio, siempre que sea una misma la parte agraviada. IV. Contra actos consumados de un modo

El artículo 781 estableció que la demanda de amparo contra resoluciones judiciales del orden civil, debía ser interpuesta dentro del plazo de veinte días contados a partir de la fecha de notificación si se tratase de sentencia definitiva, y dentro de quince en los demás casos, estableciendo de nueva cuenta al igual que en la ley anterior los plazos de noventa y ciento ochenta días, dependiendo si el ausente residiere en la República o fuera de ella.

El artículo 809 limitó los casos en que era posible promover un amparo por violación a la garantía de exacta aplicación de la ley en materia civil, ya que únicamente cabía esa posibilidad cuando la inexactitud de su aplicación era manifiesta o indudable en la fijación del hecho o en la aplicación del ordenamiento respectivo:

*Art. 809. La interpretación que los Tribunales comunes hagan de un hecho dudoso, ó de un punto opinable de derecho civil ó de legislación local de los Estados, no puede fundar por sí sola la concesión de un amparo por inexacta aplicación de la ley, sino cuando aparezca haberse cometido una inexactitud manifiesta é indudable, ya sea en la fijación del hecho, ya en la aplicación de la ley.*

---

irreparable. V. Contra actos consentidos, siempre que éstos no importen una pena corporal. Se presumen consentidos para los efectos de este artículo: A. Los decretos y autos dictados en un proceso criminal si contra ellos no se ha intentado el juicio de amparo dentro de los quince días siguientes al de la notificación. B. Las resoluciones civiles contra las cuales no se haya pedido amparo dentro de los términos que señala este Capítulo. C. Los actos del orden administrativo que no hubieren sido reclamados en la vía de amparo, dentro de los quince días siguientes á la fecha de su ejecución. D. El servicio en el Ejército Nacional, si no se pide el amparo dentro de noventa días contados desde que el individuo de que se trate, quedó á disposición de la autoridad militar. No se reputará consentido un acto por el solo hecho de no interponerse contra él un recurso procedente. VI. Cuando han cesado los efectos del acto reclamado. VII. En el caso de la parte final del artículo 780. VIII. Cuando la demanda no entable dentro de los términos fijados en el art. 781. IX. Cuando en los Tribunales ordinarios se haya interpuesto un recurso que tenga por objeto confirmar, revocar ó enmendar el acto reclamado, mientras el recurso esté pendiente. En los casos á que se refieren las fracs. VII y IX de este artículo, la improcedencia no tiene el carácter de perentorio; el interesado puede intentar nuevamente el juicio, haciéndolo en tiempo y forma y cuando la resolución de que se trate sea susceptible de amparo”.

El legislador en este Código recogió la acumulación de experiencias en los distintos procesos de amparo, lo cual se reflejó en cuestiones que antes carecían de regulación. Así, de la lectura del artículo 781 se desprende la posibilidad de interponer amparo contra actos derivados de juicios del orden civil no solamente contra la sentencia definitiva de un asunto, sino también contra resoluciones intermedias,<sup>98</sup> y a diferencia de la Ley de Amparo de 1882, se prohibió la suspensión de actos negativos en el artículo 798, entendiéndose por ellos “aquellos en que la autoridad se niegue a hacer alguna cosa”.

La presunción iuris tantum de certeza del acto que acarrea la omisión por parte de la autoridad de rendir el informe quedó establecida en el artículo 800, y el artículo 808 trajo consigo otra regla que subsiste hasta nuestros días en tratándose de amparo contra resoluciones judiciales: la de apreciación del acto tal como aparezca probado al dictarse dichas resoluciones.<sup>99</sup> Finalmente, es de destacarse también el artículo 824, en el cual la doctrina ha apuntado, se idea por primera vez de alguna manera el principio de estricto derecho.<sup>100</sup> El artículo

---

<sup>98</sup>Sánchez Calderón, Fernando, *El amparo indirecto contra actos de imposible reparación, perspectiva jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch, 2019, p. 59.

<sup>99</sup> El Dr. Alfonso Noriega comenta: “Por primera vez en la legislación reglamentaria, se consignaron normas específicas sobre las pruebas y su apreciación parte del juzgador. Efectivamente, en el artículo 808, se establecía que los tribunales federales apreciarían el hecho, tal y como apareciera probado en la sentencia reclamada y, asimismo se previene que no se podrían tomar en consideración más que las pruebas que se refirieran a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado y nunca las que debieran rendirse en el juicio correspondiente para probar el hecho objeto de la resolución reclamada”. Noriega, Alfonso, *op. cit.*, nota 57, p. 627.

<sup>100</sup>Para un acercamiento histórico del principio de estricto derecho hasta la primera mitad del siglo XX, *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, “El amparo de estricto derecho: orígenes, expansión, inconvenientes”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. IV, número 13, enero-marzo 1954, pp. 9-30. El exministro Mariano Azuela Guitrón y el Dr. Eber Omar Betanzos Torres señalan respecto de los orígenes del principio de estricto derecho lo siguiente: “Debemos atender que el origen del principio de estricto derecho se da en un sistema positivista y en un momento histórico determinado, con el imperio de un sistema jurídico de carácter formalista donde se exige una argumentación precisa y técnica para el quejoso en la elaboración de agravios y violaciones del escrito de amparo. Del mismo modo, cabe señalar el origen ya referido, respecto de su inclusión en el sistema jurídico mexicano como obstáculo procedimental para el desahogo del rezago judicial, una limitación legal que

824 remite a su vez al artículo 780. Se reproducen ambos a continuación por la íntima conexión que hay entre ellos:

*Art. 780. En la demanda de amparo se expresará cuál de las tres fracciones del art. 745 le sirve de fundamento.*

*Si se fundare en la frac. I, explicará la ley ó el acto que viola la garantía y fijará el hecho concreto en que radica la violación; y si el amparo se pide por inexacta aplicación de la ley civil, se citará la ley inexactamente aplicada ó la que debiera haberse aplicado, fijándose el concepto en que dicha ley no fue aplicada o lo fue inexactamente.*

*Si se fundare en la frac.II, designará la facultad del Estado vulnerada ó restringida por la ley o acto de la autoridad federal.*

*Si se fundare en la frac. III, precisará la ley ó acto de la autoridad del Estado que invada la esfera de la autoridad federal.*

*Cuando se pida en el escrito de demanda la suspensión del acto reclamado, deberá exhibirse una copia simple de dicho escrito, firmada también por el que promueve, a fin de que se forme el incidente de suspensión.*

*Siempre que se trate de alguna de las penas que prohíbe el art. 22 de la Constitución, ó de la pena de muerte, se dará curso á la demanda sólo con que se exprese en ésta el acto reclamado.*

*La demanda que no cubra los requisitos de este artículo, será desechada como improcedente.*

---

atañe al juzgador respecto de establecer un análisis, con la experiencia de su pericia y conocimiento jurídico donde se protegiera al particular en caso de observar alguna violación o agravio que no se dispuso de manera conveniente en el escrito de amparo, o que se encuentra ausente del mismo”. Azuela Huitrón, Mariano y Betanzos Torres, Eber Omar, “El principio de estricto derecho en el juicio de amparo. Alcance y consecuencias del mismo conforme a la legislación, la doctrina y la jurisprudencia” en Pérez Daza, Alfonso, (coord.), *El principio de estricto derecho*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2017, p. 30.

*Art. 824. La Suprema Corte y los Jueces de Distrito en sus sentencias, podrán suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, otorgando el amparo por la que realmente aparezca violada; pero sin cambiar el hecho expuesto en la demanda en ningún caso ni alterar el concepto en el del segundo párrafo del artículo 780.*

A este respecto conviene recordar las palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, en cuanto a que la reglamentación constitucional de los principios fundamentales del amparo constituyó una novedad introducida a nuestro régimen jurídico por la Constitución de 1917, pues la Constitución de 1857 omitió incluir los postulados sustanciales del juicio de amparo, dado que únicamente se limitó a enunciar, dentro de su artículo 102, dos de sus principios básicos.<sup>101</sup>

### **I.11 Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908<sup>102</sup>**

Antes de analizar los principales aspectos del Código Federal de Procedimientos Civiles, es imprescindible mencionar que en virtud de que el Código de Procedimientos Federales permitió impugnar mediante el juicio de amparo las violaciones procesales en juicios civiles, lo cual trajo como consecuencia inmediata la saturación de asuntos en la Suprema Corte y el correspondiente rezago, el 12 de noviembre de 1908 se promulgó una reforma al artículo 102 de la Constitución Federal de 1857,<sup>103</sup> en el que se consagró el principio de definitividad del juicio de amparo en los siguientes términos:

---

<sup>101</sup> Burgoa, Ignacio, El juicio de amparo, *op. cit.*, nota 2, p. 268.

<sup>102</sup> Consultado el 30 de mayo de 2020 en: <https://bit.ly/3ERmCeC>

<sup>103</sup> En el decreto también resultaron reformados los artículos 11 y 72 de la Constitución, en aspectos que no tienen relación con el amparo.

*Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.*

De igual forma que en el ordenamiento de 1897, el Código Federal de Procedimientos Civiles surgió en el porfiriato. Fue aprobado el 26 de diciembre de 1908, y entró en vigor el 5 de febrero de 1909 de acuerdo con el primer artículo transitorio. Previamente habían sido emitidos los decretos del 26 de mayo de 1906 (facultando al Ejecutivo para reformar el Código de Procedimientos Federales) y 24 de diciembre de 1907 (prorrogando la facultad del Ejecutivo para la reforma antedicha). Dentro del Código, el juicio de amparo estaba ubicado en el Título II denominado “De los juicios”, en el Capítulo VI subdividido en trece secciones.<sup>104</sup> Se observa una vez más, en general, un desarrollo paulatino del juicio de amparo,<sup>105</sup> contando con 131 artículos (artículos 661 al 792).

Cierto sector de la doctrina estuvo en desacuerdo con la inclusión del juicio de amparo en un código de una materia distinta como la civil, sin respetar su autonomía. Si ya había sido criticada la inserción del juicio de garantías en un Código de Procedimientos Federales cuya finalidad era reunir los

---

<sup>104</sup> Dichas secciones eran las siguientes: Sección I: Sobre el juicio de amparo; Sección II: De la competencia; Sección III: De los impedimentos; Sección IV: De los casos de improcedencia; Sección V: De la demanda de amparo; Sección VI: De la suspensión del acto reclamado; Sección VII: De la substanciación del juicio; Sección VIII: Del sobreseimiento; Sección IX: De las sentencias y demás resoluciones de la Corte; Sección X: Del amparo contra actos judiciales del orden civil; Sección XI: De la ejecución de las sentencias; Sección XII: De la jurisprudencia de la Suprema Corte ; Sección XIII: De la responsabilidad en los juicios de amparo.

<sup>105</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “La Reforma en el Derecho de amparo”, en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie E: Varios, núm. 39, 1987, p. 266.

ordenamientos reguladores de la totalidad de los procedimientos federales existentes, esta crítica se acentuó al incluirlo en el de procedimientos civiles.

La primera novedad destacable es el reconocimiento de la autoridad responsable como parte en el juicio.<sup>106</sup> Se reproducen a continuación los artículos 670 y 671:

*Artículo 670. En los juicios de amparo serán consideradas como partes el agraviado, la autoridad responsable y el agente del Ministerio Público*

*Artículo 671. Es autoridad responsable la que ejecuta ó trata de ejecutar el acto reclamado; pero si éste consistiere en una resolución judicial ó administrativa, se tendrá también como responsable á la autoridad que la haya dictado.*

Del análisis del artículo 671 podemos distinguir a las autoridades ordenadoras en los supuestos de resoluciones judiciales o administrativas, pues en estos casos, no solo serán responsable la que ejecute o trate de ejecutar el acto, sino también la que lo haya dictado. Martínez Garza critica esta

---

<sup>106</sup> Martínez Garza, Valdemar, *op. cit.*, nota 3, p. 9. El Lic. Demetrio Sodi, ministro de la Suprema Corte y autor contemporáneo a la expedición del Código explica: “Como se ve, el Código vigente introdujo la novedad, criticada desde el año de 1868, de considerar como parte á la autoridad responsable. ¿Qué causa ánimo la reforma? La siguiente: ‘Siendo lógico é indispensable que, dada la naturaleza jurídica del amparo, haya parte demandada, se impone la necesidad de imprimir, como es natural, este carácter á la autoridad ejecutora; porque ella es quien da motivo á la queja y contra quien se pide que deje sin efecto el acto reclamado; ella es la causante de ese acto y éste la materia del juicio. Podría objetarse que una autoridad, en su carácter de tal, no pueda ser parte en un juicio; y que si sus actos pueden dar motivo á quejas y recursos, de esto no se infiere que esos recursos y quejas tengan el papel de parte; porque en éstas tienen el deber de informar y justificarse; en aquellos, el de someterse, por su calidad oficial, á las consecuencias del recurso, según la índole de éste. Todo sería muy cierto tratándose de simples quejas; pero ese razonamiento no puede aplicarse por falta de analogía, y carece por ende de toda fuerza y vigor, cuando se trata de un juicio de naturaleza especialísima, del juicio de amparo, en el que, si se prescinde de la autoridad responsable, ya que no sería posible encontrar una entidad que reúna los caracteres que, en todo juicio, tiene que revestir la parte demandada” Sodi, Demetrio, *Procedimientos Federales*, México, 1912, p. 346.

disposición, haciendo notar que de ella no se puede derivar el carácter que como autoridad responsable pudieran tener los órganos del Estado encargados de la creación de leyes, ya que no encuadrarían en ninguno de los supuestos normativos previstos en el artículo.<sup>107</sup> Además, dicho autor considera que a pesar de que el artículo 703 establece que la demanda de amparo debe entablarse contra la autoridad que haya ejecutado, ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, o contra la autoridad que lo haya ordenado en los casos del artículo 688 (pena de muerte, ataques a la libertad individual, destierro o alguno de los enumerados en el artículo 22 de la Constitución Federal), no hay contradicción con lo estatuido en el artículo 671 cuando establece que en tratándose de una resolución judicial o administrativa será también autoridad responsable quien la haya dictado, ya que a su parecer se trata únicamente una contradicción aparente, en razón de que las resoluciones judiciales y administrativas siempre son realizadas por escrito, y el numeral 703 se refiera a la autoridad que haya ordenado el acto, es decir, a la conducta desplegada verbalmente por la autoridad, en agravio de los titulares de las garantías individuales.<sup>108</sup>

En el mismo artículo 670 se puede observar otro cambio, al anteriormente llamado promotor fiscal<sup>109</sup> se le denomina “Ministerio Público”, aunque todavía no se delinearán con nitidez sus atribuciones.

En el artículo 672 se desarrolla más que en el Código de 1897 la figura del tercero perjudicado (misma que no está incluida dentro de las partes que señala en artículo 670) reputándose como tal: i) en los actos judiciales del orden civil, a la parte contraria del agraviado; b) en los actos judiciales del orden penal, a la persona que se hubiere constituido parte civil en el proceso en que se haya dictado la resolución reclamada y solamente, en cuanto esto perjudique sus

---

<sup>107</sup> Martínez Garza, Valdemar, *op. cit.*, nota 3, p. 10.

<sup>108</sup> Martínez Garza, Valdemar, *op. cit.*, nota 3, p. 11.

<sup>109</sup> Figurando con este nombre desde 1847.

intereses de carácter civil. Además, se establece en el dispositivo que el tercero perjudicado está sujeto al estado que guarde el juicio al presentarse en él, y no tendría derecho a más términos ni a rendir otra prueba que las expresamente concedidas por el capítulo relativo.

Como era obvio ya a estas alturas, el abuso por parte de los litigantes del juicio de amparo al alegar violación a la garantía de exacta aplicación de la ley -a pesar de haber sido concebido como un medio extraordinario de defensa- provocó que en el Código se establecieran una serie de reglas destinadas a limitar el uso desmedido que inundaba de demandas los juzgados. Así fue como en consonancia con la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908, se prescribió la regla consistente en que el amparo en materia civil solo sería posible después de haberse pronunciado la sentencia que hubiere puesto fin al litigio, y contra la cual la ley no concediere ningún recurso cuyo efecto fuere la revocación (artículos 662 *in fine* y 763).<sup>110</sup> La doctrina, con base en el artículo 764, considera que excepcionalmente se permitió el amparo contra resoluciones que no tuvieran el carácter de sentencias definitivas que fueren consideradas irreparables y en estos casos, había que preparar las violaciones infligidas en el curso del procedimiento.<sup>111</sup> Sin embargo es claro que el Código no establece una regla de lo que debe entenderse por actos en juicio de imposible reparación.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Sodi critica la interpretación del artículo 763 por parte de la Corte: “¿Cómo ha interpretado la Corte el artículo 763? Las ejecutorias dadas á conocer en esta obra, pueden decirlo. Mas esa interpretación cambia con frecuencia porque, triste es confesarlo, la Corte no respeta sus propias sentencias y unas veces establece determinados principios, y otras abiertamente los contradice con una inconsecuencia pasmosa, y con una versatilidad desatinada y caprichosa que produce el desprestigio de sus fallos y la incertidumbre más completa, entre las partes litigantes”. Sodi, Demetrio, *op. cit.*, nota 106, p. 408. Enseguida, el autor cita para probarlo diversas ejecutorias.

<sup>111</sup> Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 363; González Cosío, Arturo, *op. cit.*, nota 11, p. 19.

<sup>112</sup> Sánchez Calderón, Fernando, *op. cit.*, nota 98, p. 62.

La demanda de amparo contra resoluciones judiciales del orden civil tenía que cubrir los requisitos establecidos en el artículo 768.<sup>113</sup>

También como consecuencia de la cantidad de juicios de amparo promovidos, se plasmó en el artículo 680 una regla muy severa, dado que el sobreseimiento por inactividad procesal debido a falta de promoción del agraviado durante veinte días continuos después de vencido un término hacía presumir el desistimiento, y obligaba al Ministerio Público a pedir el sobreseimiento y al juez a dictarlo, aun sin pedimento de aquél.<sup>114</sup>

Otro dispositivo relevante es el artículo 702 fracción V. Dicho artículo se refiere a los diversos casos de improcedencia del juicio, sin embargo, de la fracción en comento se desprende el plazo genérico de 15 días para la interposición del juicio de amparo que subsiste en la actualidad.<sup>115</sup>

En la Sección VI, el artículo 708 distingue entre suspensión de oficio y suspensión a petición de parte agraviada, señalándose en el artículo 709 los casos en que procederá de oficio,<sup>116</sup> y aclarando el artículo 710, que fuera de los

---

<sup>113</sup> Artículo 768. “La demanda de amparo contra resoluciones judiciales del orden civil, deberá llenar los requisitos siguientes: I. Fijará el acto concreta y claramente, designando la autoridad que lo ejecute ó trate de ejecutar; II. Fijará expresamente la garantía constitucional violada, citando el artículo de la Constitución que la comprenda; III. Si se trata de exacta aplicación de ley, deberá citarse la ley aplicada inexactamente, el concepto en que dicha ley, fué aplicada con inexactitud; ó bien la ley omitida, que debiendo haberse aplicado, no se aplicó; IV. En caso de que se trate de aplicación inexacta de varias leyes, deberá explicarse cada concepto de inexactitud, en párrafo separado y numerado. Si la queja se funda en la violación de alguna garantía constitucional, para cuyo examen sea indispensable investigar previamente si se aplicó la ley con inexactitud en el caso de que se trate, el amparo quedará sujeto á los requisitos exigidos en la fracción III y en la presente”.

<sup>114</sup> Esa regla general en cuanto al sobreseimiento por inactividad procesal admitía las excepciones que establecía el propio artículo 680, en amparos referidos a la pena de muerte, libertad, algún otro acto de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, y de consignación al servicio militar, ya que en esos casos el Ministerio Público tenía la obligación de cuidar que el juicio no quedara paralizado, promoviendo lo que correspondiera hasta que se dictara sentencia definitiva, auto de improcedencia o de sobreseimiento.

<sup>115</sup> Artículo 17 de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

<sup>116</sup> Artículo 709. “Procede la suspensión de oficio en los casos siguientes: I. Cuando se trate de la pena de muerte ó de alguno otro acto violatorio del artículo 22 de la Constitución

casos previstos en el artículo anterior, la suspensión solo podrá decretarse a petición de parte cuando sea procedente.

Otra regla novedosa y trascendente quedó plasmada en el artículo 781 que prohíbe que un amparo se mande a archivo por el juez de distrito sino hasta que la ejecutoria quede enteramente cumplida, en tratándose de actos contra la vida, contra la libertad individual, o por algunos de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.

Dentro de la Sección XII, denominada “De la Jurisprudencia de la Corte”, la cual abarca del artículo 785 al 788 se consolida de manera definitiva la jurisprudencia en México, y se regula detalladamente.<sup>117</sup>

Finalmente, se destaca la revisión oficiosa de las sentencias de los jueces de distrito, los autos de sobreseimiento e improcedencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>118</sup>

## **I.12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857 (Constitución de 1917)<sup>119</sup>**

Sin detenerme a exponer las causas que dieron origen al movimiento revolucionario que derrocó al dictador Porfirio Díaz,<sup>120</sup> corresponde ahora estudiar lo que sucedió con el juicio de amparo en la Constitución de 1917, fruto del Congreso Constituyente que en Querétaro fue convocado por Venustiano

---

Federal; II. Cuando se trate de algún otro acto, que si llega á consumarse, hará físicamente imposible poner al quejoso en el goce de la garantía individual violada”.

<sup>117</sup> Carbonell y Sánchez, Miguel, “Una aproximación al surgimiento histórico de la jurisprudencia en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XVI, núms. 199-200, enero-abril 1995, p. 74.

<sup>118</sup> Artículos 741 y 750.

<sup>119</sup> Consultada el 12 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/3odHxmx>

<sup>120</sup> Para una síntesis de sucesos relevantes desde el inicio del proceso de la Revolución Mexicana hasta la promulgación de la Constitución de 1917, véase Guerrero Galván, Luis René, *Manual de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2018, pp. 198-201.

Carranza, y cuyo texto definitivo fue promulgado el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1 de mayo del mismo año.

Bajo la influencia del pensamiento de Carl Schmitt, Jorge Carpizo engloba al juicio de amparo dentro de las decisiones fundamentales de la Carta Magna.<sup>121</sup> Expresa elocuentemente lo siguiente al explicar el tema concerniente al control constitucional:<sup>122</sup>

*Los derechos consignados en una Constitución para ser efectivamente protectores del hombre, para no ser sólo bellas declaraciones, para que sean fuente de tranquilidad humana, requieren que se entregue en la misma Constitución los instrumentos que defenderán esos derechos en caso de ser violados por el poder público.*

*Si la Carta Magna es la máxima expresión de voluntad de un pueblo, si representa sus más caros ideales, si es vida de los hombres que fallecieron por ella, si ella es el fruto de la hazaña humana por conseguir la libertad y la dignidad, si la Constitución es la vida íntima de un pueblo, al ser no sólo un ser sino un deber ser, si es todo lo que hemos enunciado, indispensable es que existan medios reparadores en caso de que sea violada; que cuando un hombre sufra menoscabo en un derecho constitucional, éste le sea resarcido. Para que una violación tan grave no quede incólume, es que existe un control constitucional.*

---

<sup>121</sup> Indica el Dr. Carpizo: “Podemos dividir las decisiones fundamentales en materiales y formales. Las materiales son la substancia del orden jurídico. Son una serie de derechos primarios que la constitución consigna y las formales son esa misma substancia, sólo que en movimiento: son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales. En México, son decisiones materiales: soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia. Son decisiones formales: división de poderes, federalismo y el juicio de amparo”. Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 5a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales Núm. 37, 1982, p. 135.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 269.

Estas palabras expresan con gran efusividad la importancia que reviste el control constitucional, que en la especie del amparo es de tipo jurisdiccional y en esta Constitución quedó consagrado en los artículos 103 y 107 que, con sucesivas modificaciones, subsisten hasta nuestros días. La redacción original del artículo 103, aprobado por 142 votos a favor y uno solo en contra, establecía:<sup>123</sup>

*Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.*

*II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.*

*III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.*

Como se observa el artículo 103 jamás hace referencia al juicio de amparo, sin embargo, del artículo 107 se infiere que es así. En cuanto al artículo 107,<sup>124</sup> aprobado por 139 votos a favor y 4 en contra, Soberanes y Martínez han

---

<sup>123</sup> El texto original fue consultado el 6 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/2WaUfqi>. Tal numeral ha sido reformado posteriormente, a la fecha de redacción de este trabajo en tres ocasiones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 31 de diciembre de 1994, 6 de junio de 2011 y 29 de enero de 2016. El Dr. Soberanes Díez explica el sentido de cada una de las reformas. En cuanto al tema de procedencia en general, el artículo 103 fracción I en la reforma de 2011 estableció la procedencia en contra de normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; el artículo 103 fracción II en la reforma de 1994 se incluyó al Distrito Federal y en la reforma de 2011 se sustituyó la referencia de leyes por normas generales; el artículo 103 fracción III en la reforma de 1994 se incluyó al Distrito Federal, en la reforma de 2011 se sustituyó la referencia a leyes por normas generales, finalmente en la reforma de 2016 se habló de autoridades de las entidades federativas para incluir a la Ciudad de México. Véase Soberanes Díez, José María, *Las reformas a la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Serie Doctrina Jurídica, núm. 893, pp. 221-222.

<sup>124</sup> Art. 107. “Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes: I.- La sentencia será siempre tal, que sólo se

---

ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. II.- En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio. La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación. III.- En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso. IV.- Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa. Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente. V.- En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará, dentro del término que fija la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria. VI.- En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior. VII.- Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve, clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos. VIII.- Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga. IX.- Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibiendo en ella las pruebas que las partes

señalado que: “...detallaba, con una minuciosidad extraña en el constitucionalismo mexicano de fecha anterior, los elementos esenciales que iban a integrar el diseño básico del amparo”.<sup>125</sup>Chávez Padrón asevera: “Así a los derechos públicos individuales —también llamados garantías y consagradas en la Constitución en su artículo 1º, que se reconocen a los gobernados frente a las autoridades—, se les vinculó a un medio jurídico procesal de protección y tutela constitucional denominado juicio de amparo; este sistema de control se amplió a toda norma derivada de la Constitución, dentro del complejo sistema de división de poderes y de la propia Federación y Entidades Federativas, en términos del artículo 40 anteriormente citado”.<sup>126</sup>Como se puede observar el

---

interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley, y de la manera que expresa la regla VIII. La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otro casos a la Corte, contra la resolución que se dicte. Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca. X.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare. XI.- Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue. XII.- Los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad. Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente. También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención”.

<sup>125</sup> Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *op. cit.*, nota 4, p. 371.

<sup>126</sup> Chavez Padrón, Martha, *op. cit.*, nota 37, p. 80.

artículo 103 de la Constitución de 1917 es idéntico al artículo 101 de la Constitución de 1857. Por su parte, el artículo 107<sup>127</sup> de la nueva Constitución resultó similar al artículo 101 de la de 1857 en algunas de sus partes, pero por supuesto, más detallado.

En septiembre de 1918, Marcolfo F. Torres promovió el primer amparo en el que se afrontó el estudio del concepto de autoridad responsable. Ese amparo será comentado dentro del apartado de la evolución jurisprudencial del concepto.

### **I.13 Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal<sup>128</sup>(Ley de amparo de 1919)**

Esta ley reglamentaria fue publicada los días 22, 23, 24 y 25 de octubre de 1919 debido a su extensión, y comenzó a regir al día siguiente de su publicación según el artículo 1º transitorio. La primera explicación que tiene que hacerse es su referencia al artículo 104 constitucional, cuyo texto original en la Constitución de 1917, en la parte que interesa indicaba:<sup>129</sup>

*Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

*I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las*

<sup>127</sup> Consultada el 6 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/2WfOW9e>. Este artículo ha sufrido a la fecha de redacción de este trabajo reforma en diecisiete ocasiones. Su explicación excede los límites de esta obra. Véase Soberanes Díez, José María, *op. cit.*, nota 123, pp. 2212-232.

<sup>128</sup> Consultada el 6 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/3ANluGA>

<sup>129</sup> Consultado el 6 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/3kEuYOP>

*sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley.*

La ley reglamentaria de 1919 regulaba pues, en esta fracción, el recurso de súplica tratándose de las sentencias de segunda instancia sobre el cumplimiento y aplicación y leyes federales en controversias del orden civil o criminal, o sobre tratados celebrados con otras naciones, empero, en la reforma del Diario Oficial de la Federación publicada el 18 de enero de 1934 se eliminó dicho recurso del texto del artículo 104 constitucional. Arellano considera un error que la denominación de la ley no haga referencia al artículo 107, puesto que, aunque las bases del juicio de amparo se encuentran en ese artículo constitucional, opina que sí existe un desarrollo de éstas en la legislación.<sup>130</sup> En el mismo sentido opina Martínez Garza.<sup>131</sup>

Un aspecto que no puede escapar al comentario es el retorno a la autonomía normativa, desvinculando al amparo de un código como había sucedido en 1897 y 1908. Con ello se reconoció por parte del legislador la importancia de la materia y la exigencia generalizada de la doctrina y abogados de no incluirla en un código de procedimientos federales o de procedimientos civiles. Es en suma un retorno a la regularidad legislativa. Además, como ya venía siendo costumbre, hay un nuevo ensanchamiento en el articulado del

---

<sup>130</sup> Arellano García Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 149.

<sup>131</sup> Martínez Garza, Valdemar, *op. cit.*, nota 3, p. 14. El autor indica erróneamente que el recurso de súplica fue suprimido por reforma constitucional del 10 de enero de 1934, sin embargo, la reforma es del 18 de enero de 1934.

juicio y mayor tecnificación, al contar ahora con 165 artículos<sup>132</sup> en comparación con los 131 del código anterior.

Ya no se contempló una disposición draconiana de caducidad por falta de inactividad por veinte días, similar a la establecida en el artículo 680 del Código de 1908, y se eliminó la revisión oficiosa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para hacerla procedente únicamente a petición de parte.

El artículo 11 determinó quiénes serían consideradas las partes en el juicio, incluyendo al tercero perjudicado —sin denominarlo como tal—, a diferencia también del tratamiento que se le dio en el Código de 1908. Con ello quedó estructurado el perfil definitivo de quienes pueden ser parte en el juicio de amparo:<sup>133</sup>

*Artículo 11. En los juicios de amparo serán considerados como partes:*

- I. El agraviado;*
- II. La autoridad responsable;*
- III. El Ministerio Público;*
- IV. La contraparte del quejoso, cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden civil;*
- V. La persona que se hubiere constituido parte civil, y solamente en cuanto afecte a sus intereses de carácter civil, cuando el amparo se pida contra resoluciones judiciales del orden penal;*
- VI. Las personas que hayan gestionado el acto contra el que se pida el amparo, cuando se trata de providencias dictadas por autoridades distintas de las judiciales.*

En el artículo 43 se establecieron los casos de improcedencia en ocho fracciones, desprendiéndose de la fracción V a *contrario sensu* el plazo genérico

---

<sup>132</sup> Arellano erróneamente indica que son 175. Véase Arellano García Carlos, *op. cit.*, nota 2, p. 150.

<sup>133</sup> González Cosío, Arturo, *op. cit.*, nota 11, p. 20.

de quince días para la promoción del amparo, a no ser que la ley concediera expresamente un término mayor para promoverlo.

Se introdujo una modalidad de amparo en el capítulo IX intitulado “Del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia”, dentro del cual se señaló también en el artículo 99 el plazo de quince días siguientes a la notificación para promover el amparo contra sentencias definitivas en materia civil o penal, presentando la demanda directamente ante la Suprema Corte o remitiéndosela por conducto de la autoridad responsable o del juez de distrito, dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encontrare dicha autoridad responsable, expresando en la demanda la fecha en que se le notificó la sentencia, y cuando la demanda se presentare por conducto de la autoridad responsable, ésta tendría la obligación de hacer constar al pie del escrito la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de la presentación del escrito<sup>134</sup> facultándose a la Suprema Corte en los demás casos para cerciorarse de los datos de que se tratare.

Sánchez Calderón considera un avance significativo —a partir de lo estatuido en los artículos 70<sup>135</sup> y 93<sup>136</sup> de la ley en relación con el artículo 107

---

<sup>134</sup> Éste es el antecedente remoto de lo que establece el artículo 178 fracción I de la Ley de Amparo vigente, en tratándose de la presentación de demanda de amparo directo, por conducto de la autoridad responsable.

<sup>135</sup> Artículo 70. “La demanda de amparo en los casos de que trata la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, se presentará ante el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutar la ley o acto reclamado, expresando con toda claridad y precisión el nombre del quejoso, el del colitigante de éste, si el amparo se pide contra actos judiciales civiles, o el de la parte civil, si el asunto es penal, y el del tercero que hubiere gestionado el acto reclamado, si el asunto es administrativo, designándose los domicilios respectivos, el acto reclamado, la autoridad contra quien se dirige la queja y cualquiera de las tres fracciones del artículo 1o. de esta ley que sirva de fundamento a la demanda, señalándose, si se alude a la primera, la garantía o garantías individuales violadas, y en los demás casos las leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinja la soberanía del Estado o las leyes o actos de las autoridades de éste que invadan la esfera de la autoridad federal”.

<sup>136</sup> Art. 93. “En los juicios civiles y en los penales, salvo los casos que menciona la regla IX del artículo 107 de la Constitución Federal, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas a que se refiere el artículo 30 de esta ley, siempre que la violación que se cometa en ellas o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado

fracción IX constitucional<sup>137</sup>— que por primera vez en la legislación reglamentaria del amparo, a partir de lo dispuesto en el texto constitucional expreso de 1917, se haya incorporado como tal la procedencia del amparo contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, aunque no se advierta que contuviera una concepción específica o al menos proporcionara una idea que contribuyera a clarificar lo que debíamos entender por actos de imposible reparación.

Otro aspecto que merece ser destacado es el relativo al cumplimiento de las ejecutorias de amparo, ya que la ley de 1919 lo regula de una manera distinta al código de 1908. Mientras que en el código la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ejecutoria de amparo recae casi en su totalidad en el juez de distrito,<sup>138</sup> en la ley de 1919 se impone a la Suprema Corte de Justicia de la

---

oportunamente protestando contra ella por negarse su reparación y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio. La Suprema Corte, no obstante esta regla, podría suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación”.

<sup>137</sup> Art. 107. “Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes: (...) IX.- Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia (...)”.

<sup>138</sup> Véanse los artículos 777 a 784, de donde se deriva dicha responsabilidad del juez de distrito, excepto en el caso de que la sentencia se refiriera a individuos del ejército por violación a la garantía de libertad personal, porque en ese supuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación daría aviso por conducto de la Secretaría de Justicia a la de Guerra, para que removieran los inconvenientes para el cumplimiento “por la vía más violenta”, sin perjuicio de que el juez de distrito remitiera la ejecutoria a la Secretaría de Guerra por conducto de la Secretaría de Justicia.

Nación esa tarea, independientemente de que el amparo haya sido conocido por el juez de distrito o directamente por el máximo tribunal del país.<sup>139</sup>

#### **I.14 Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (10 de enero de 1936, posteriormente conocida como Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Únicos Mexicanos)**

Bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, se publicó la “Ley orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal,<sup>140</sup> cuyo nombre sería modificado décadas más tarde por el de “Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, mediante decreto publicado el 30 de abril de 1968, durante el mandato de Gustavo Díaz Ordaz. Esta ley en su texto original contaba con cinco títulos: el primero denominado “Reglas generales”, el segundo “Del juicio de amparo ante los juzgados de distrito”, el tercero “Del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia”, el cuarto “De la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia”, y el quinto “De la responsabilidad de los funcionarios que conozcan del amparo”.

La ley de 1919 había regido un poco más de dieciséis años en nuestro país, sin embargo, se creyó conveniente expedir una nueva. En la Exposición de Motivos enviada por el Ejecutivo se advierte esta justificación:<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Así se desprende del capítulo X intitulado “De la ejecución de las sentencias”, que comprende del artículo 124 al 130.

<sup>140</sup> Consultada el 22 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/3AHMxTv>

<sup>141</sup> La Exposición de Motivos completa puede consultarse en: Soberanes Fernández, José Luis, *Evolución de la Ley de Amparo*, México, IJJ, CNDH, 1994, pp. 365-372.

*Al examinar el resultado del trabajo de las diversas comisiones que en esta tarea se han ocupado, el ejecutivo ha llegado al convencimiento de que es preciso, en realidad, emprender una reforma integral de la Ley de Amparo, principalmente para reglamentar este recurso constitucional en materia obrera, pero también para coordinar el juicio de amparo con las nuevas modalidades que la práctica y las leyes han introducido en las relaciones jurídicas, y de paso corregir algunos otros defectos que desde antes podían advertirse en la Ley que actualmente rige.*

La nueva ley contó con un articulado más abundante, resultado necesario de la evolución y complejidad en la materia. De los 165 artículos que contenía la ley anterior, se pasó a 210 disposiciones en su texto primitivo. Durante el siglo XIX puede concluirse que en gran medida, el desarrollo histórico del amparo fue el fruto de una influencia azarosa más que racional, pues en efecto, el caótico siglo decimonónico, azotado por guerras intestinas entre bandos radicalmente opuestos, y la carencia de una plantilla de juristas de primer nivel en los tribunales superiores de los estados —salvo honrosas excepciones— impidieron concretar un plan ordenado y armonioso en la administración de justicia federal.<sup>142</sup> A partir de la Constitución de 1917, se puede afirmar que el desarrollo legislativo del amparo ya no fue únicamente una respuesta a los problemas urgentes, sino que también resultó mucho más que eso: un esfuerzo de sistematización de un medio protector de los derechos fundamentales del gobernado.

Son muchos los temas que en relación con este ordenamiento se podrían analizar acuciosamente, pero que por razones de espacio ya no abordaremos. La

---

<sup>142</sup> González Cosío, Arturo, *op. cit.*, nota 11, p. 14. Esta idea la sintetiza y retoma el jurista citado, de lo expuesto por el Dr. Alfonso Noriega Cantú en su tesis profesional *El juicio de amparo, sus verdaderos orígenes y causa de su evolución*, desde 1929.

Ley de Amparo de 1936 constituyó derecho vigente y positivo<sup>143</sup> por un lapso de poco más de 77 años, hasta el surgimiento de su ley abrogatoria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Esta prolongada duración permitió un desarrollo jurisprudencial de la figura de la autoridad responsable, aunque no siempre haya sido para bien.

Lo cierto es que como hemos visto se puede estudiar muy escuetamente la figura de la autoridad responsable a partir de la “Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma” (Ley de Amparo de 1861), en donde en por primera ocasión en su artículo 7º, se alude a dicha figura al enumerar las partes a las cuales se les correrá traslado de la demanda. En la “Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución” (Ley de Amparo de 1869), el artículo 9º dispuso que la autoridad —sin denominarla responsable— no era parte, y solo tenía derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley sobre las cuales versare la demanda. En la “Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857” (Ley de Amparo de 1882), en el artículo 27 encontramos también la mención a esta figura al indicar que la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado debe rendir un informe con justificación, sin que sea considerada parte, pero se le recibirán las pruebas y alegatos para justificar sus procedimientos. En el Código de 1897, el artículo 753 le negó la calidad de parte a la autoridad responsable, aunque la autorizó para rendir pruebas y formular alegatos. En el Código de 1908 se le reconoce a la autoridad responsable como parte en el artículo 670, y en el

---

<sup>143</sup> Recordemos que vigencia y positividad no son lo mismo. García Maynez distingue nítidamente ambos conceptos. Por positividad se entiende el hecho de la observancia de una ley o conjunto de leyes, mientras que el atributo de vigencia concierne a su validez formal. La positividad atañe solo a la eficacia de las diversas normas. Véase García Maynez, Eduardo, *La Definición del Derecho*, México, Editorial Stylo, 1948, p. 31.

artículo 671 se indica que es aquella que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado, pero si éste consistiere en una resolución judicial o administrativa, se tendrá también como responsable a la autoridad que la haya dictado. En el artículo 103 del texto original de la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857” (Constitución de 1917), se estableció que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. A su vez el artículo 107 constitucional se desarrollaron de manera general las bases del juicio de amparo, haciéndose algunas alusiones de tipo procedimental a la figura de la autoridad responsable en las fracciones V, VII, VIII, IX, X y XI del citado artículo. En la “Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal” (Ley de Amparo de 1919) el artículo 11 determinó quiénes serían consideradas las partes en el juicio, señalando además del agraviado, a la autoridad responsable, al ministerio público y a diversas personas que se englobarían bajo la figura de lo que hoy conocemos como el tercero perjudicado, quedando estructurado con ello el perfil definitivo de quienes pueden ser parte en el juicio de amparo. Se insiste, es a partir de la Ley de Amparo de 1936 en donde se consolida la jurisprudencia que analiza las características de la autoridad responsable, como consecuencia natural de los casos que se fueron presentando. En el siguiente apartado describiré someramente las diversas etapas de evolución jurisprudencial de la figura en comento.

### **I.15 Evolución de la figura de la autoridad responsable en la jurisprudencia de la Quinta a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación**

En nuestro país durante muchísimos años imperó la noción consistente en que los derechos fundamentales solo eran oponibles frente a los órganos gubernamentales, es decir, eran límites dirigidos únicamente frente al poder público del Estado.<sup>144</sup> Bajo esta concepción clásica, resultaba claro que una persona en ningún supuesto podía —por ejemplo y para aterrizar al caso que nos ocupa— defenderse de un acto lesivo cometido por una institución bancaria. La restricción del juicio de amparo en relación con actos de particulares era absoluta.<sup>145</sup> Desde la óptica tradicional, se miró más el carácter de quien emitía el acto que la naturaleza propia de éste. No había pues, un concepto material de la autoridad responsable, sino más bien uno formal, que determinaba la amplitud protectora que se le podía dar a la institución de amparo.<sup>146</sup> Los tiempos han cambiado y a estas alturas mucho se ha avanzado. Copiosos fueron los esfuerzos que se realizaron para introducir un concepto más moderno e incluyente de la autoridad responsable en la nueva legislación, cuyo radio abarca también a los particulares en ciertos supuestos. De cualquier manera, resulta imprescindible recorrer el desarrollo jurisprudencial para entender en dónde nos encontramos, ya que aunque la Ley de Amparo de 1936 no fue modificada en ese aspecto, la jurisprudencia sí provocó avances significativos, que no pueden obviarse.

---

<sup>144</sup> Mijangos y González, Javier, “El juicio de amparo contra particulares” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, Serie Doctrina Jurídica, núm. 791, t. I, 2017, p. 272.

<sup>145</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, 6ª edición, México, Porrúa, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2014, p. 95. Estos autores atribuyen la paternidad de la improcedencia del juicio de amparo a Ignacio Vallarta.

<sup>146</sup> Así, por ejemplo, en 1993 el entonces Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito José de Jesús Gudiño Pelayo apuntaba: “En estas condiciones ha sido a la doctrina y a la jurisprudencia a las que ha correspondido precisar el concepto, misión que, por cierto, han cumplido de manera mediocre”. Véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, “El concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo”, *Ars Iuris*, México, Número 10, 1993, p. 149.

La doctrina consultada distingue cuatro etapas de evolución para comprender el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo en la jurisprudencia mexicana de la siguiente manera: i) “la coercitividad o la disponibilidad autónoma de la ‘fuerza pública’ como elemento central para definir el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo (el caso Marcolfo F. Torres y la jurisprudencia derivada)”;

ii) “la imperatividad como elemento determinante para definir el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo”

iii) “la ‘unilateralidad’ fundamentada en ley como elemento central del acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. El abandono parcial del criterio de ‘fuerza pública’”; y

iv) “La integración de criterios en la Novena Época de la SCJN. La ‘relación de supra a subordinación’ como concepto definitorio del acto de autoridad para efectos del juicio de amparo”.<sup>147</sup> Dicha clasificación me parece en lo general correcta, si bien la seguiré solo en parte para poder realizar algunos matices adicionales e invocar otros criterios no citados en la obra consultada, con el ánimo de intentar aportar algunas ideas al campo de la investigación.

### **I.15.a La disposición de la fuerza pública**

---

<sup>147</sup> Cfr. Silva García, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, *El juicio de amparo frente a particulares*, 2a edición, México, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2018, pp. 2-22.

Esta etapa tuvo su génesis a partir del amparo promovido por el señor Marcolfo F. Torres, resuelto el 10 de mayo de 1919.<sup>148</sup> Dicho asunto produjo la siguiente tesis aislada:<sup>149</sup>

*AUTORIDADES. El término "autoridades", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.*

Góngora<sup>150</sup> compendia los argumentos vertidos por la Suprema Corte al resolver este caso en tres puntos:

1. *El juicio de amparo no solamente procede por leyes o actos de autoridades que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones.*
2. *El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende: a) a todas las personas que disponen de la fuerza pública; b) la disposición de la fuerza pública puede ser por circunstancias*

---

<sup>148</sup> El 14 de septiembre de 1918, el quejoso acudió ante el juez de primera instancia local de Sahuaripa, Sonora —haciendo uso de la competencia auxiliar—, y en su demanda señaló como autoridad responsable al “mayor” Canuto Ortega. Alegó violación al artículo 14 constitucional, ya que Ortega supuestamente le pidió que lo acompañara fuera del municipio para privarlo de su libertad. Canuto Ortega no tenía formalmente cargo militar alguno, era un mando *de facto*, de esos que abundaron en la Revolución. El juez local admitió a trámite la demanda y otorgó la suspensión. El asunto fue remitido al juez de distrito de Nogales, quien en su sentencia negó el amparo, e indicó que el juez local no debió haber admitido a trámite el asunto, ya que Ortega no podía ser considerado autoridad para efectos del juicio de amparo, en términos de lo dispuesto por el artículo 103 fracción I de la Constitución y 661, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908. En la revisión oficiosa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se revocó la sentencia del juez de distrito y se concedió el amparo al quejoso, el 10 de mayo de 1919.

<sup>149</sup> “AUTORIDADES”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 289962.

<sup>150</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Porrúa, México, 1987, p. 9.

*legales o de hecho; c) estas personas están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.*

3. *El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se les suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden.*

Así las cosas, se utilizó en aquella oportunidad un criterio apropiado, que soslayó un criterio formalista, y tomó nota de la naturaleza material del acto.

El segundo amparo fue el promovido por el señor Calixto A. Rodríguez, al resolverse el recurso de revisión 466/930 el 25 de julio de 1930, mismo que produjo la siguiente tesis aislada:<sup>151</sup>

*AUTORIDADES. Si por autoridad debe entenderse toda persona investida de facultades por la ley, para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento obligatorio y por hacer cumplir esas mismas determinaciones, resulta evidente que los encargados de las escuelas públicas, que impidan a los alumnos que se inscriban en ellas, ejercitan actos de autoridad y, por tanto, la demanda de amparo procede contra ellos.*

Góngora considera que este caso fue resuelto con mejor criterio, distinguiendo entre una resolución que afecta a los particulares y actos de ejecución con esa misma característica.<sup>152</sup> Podemos notar que en este criterio tampoco se destaca la necesidad de la fuerza pública como elemento esencial de la autoridad para efectos del amparo.

---

<sup>151</sup> “AUTORIDADES”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 337970.

<sup>152</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *op. cit.*, nota 150, p. 11.

La tercera tesis aislada, según nos informa la doctrina,<sup>153</sup> proviene de la demanda de amparo presentada por el señor Miguel Díaz Barriga, en la que reclamó la orden dictada por el Gobernador de Puebla para expropiar un rancho y la ejecución de los actos reclamados, misma que es del tenor literal siguiente:<sup>154</sup>

*AUTORIDADES. Las dependencias del Ejecutivo, cuando no tienen autonomía ni facultades legales para ejecutar actos propios, no pueden ser considerados como autoridades.*

Este fue un amparo administrativo en revisión resuelto el 10 de diciembre de 1931, es decir con anterioridad a la Ley de Amparo de 1936 y como se observa, en el texto no se aludo al uso de la fuerza pública tampoco, simplemente indica que si las dependencias del Ejecutivo carecen de autonomía y facultades legales para ejecutar sus propios actos, no pueden ser consideradas autoridades para efectos del juicio de amparo.

El cuarto precedente constituye un ejemplo palmario de los errores que se pueden cometer al formar una jurisprudencia por reiteración:<sup>155</sup>

*APELACION, AUTO QUE LA TIENE POR DESIERTA. Como la resolución por la cual se tiene por desierto el recurso de apelación, es un auto que manifiestamente tiene ejecución real e irreparable en las personas o en las cosas, en los términos de la fracción IX del artículo 107 constitucional, toda vez que contra él no cabe ya ningún recurso ordinario, el amparo que contra el mismo se pida, es procedente y la demanda debe admitirse.*

---

<sup>153</sup> Silva García, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, *op. cit.*, nota 147, p. 5.

<sup>154</sup> “AUTORIDADES”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 337435.

<sup>155</sup> “APELACIÓN, AUTO QUE LA TIENE POR DESIERTA”, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 354479.

Se desconoce qué funcionario en concreto tuvo la poca fortuna de incluir un criterio referente a la procedencia del amparo contra una resolución judicial que tiene por desierto un recurso de apelación, pero lo cierto es que dicho criterio causado por el amparo en revisión promovido por el señor Mauricio Sandi, y resuelto el 30 de agosto de 1940, formó parte de la jurisprudencia que se utilizó durante decenios para denotar la característica de la fuerza pública como inherente a la autoridad responsable. El error fue colectivo.

El quinto y último criterio tuvo su origen en juicio de amparo promovido por el señor Jorge Moral contra el jefe del Departamento del Distrito Federal y su Comisión Mixta de Escalafón. En esa ocasión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió confirmar la sentencia del juez, porque a su entender dicha Comisión no tenía el carácter de autoridad responsable por carecer de imperio en sus resoluciones. El asunto fue resuelto el 6 de noviembre de 1941, es decir, bajo la Ley de Amparo de 1936.<sup>156</sup>

*DEPARTAMENTO CENTRAL, CARACTER DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON. La Comisión Mixta de Escalafón del Departamento Central, no tiene carácter de autoridad, toda vez que no tiene los atributos de ésta, puesto que carece de imperio para hacer cumplir sus resoluciones.*

En resumen, tenemos que esta jurisprudencia de Quinta Época de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por reiteración,<sup>157</sup> tardó en formarse un poco más 21 años, ya que el primer criterio fue el emitido en el asunto del señor Marcolfo F. Torres el 10 de mayo de 1919, y el último el

---

<sup>156</sup> “DEPARTAMENTO CENTRAL, CARACTER DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 377140.

<sup>157</sup> Dicha jurisprudencia contiene exactamente el mismo texto del criterio aislado creado en el asunto del señor Marcolfo F. Torres y puede ser localizada bajo los siguientes datos: “AUTORIDADES. QUIENES LO SON”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 395059.

del señor Jorge Moral Portilla el 6 de noviembre de 1941. De los cinco criterios, solamente el primero alude textualmente a la disposición de la fuerza pública como nota característica de la autoridad, la cual en virtud de circunstancias legales o de hecho esté en posibilidad material de obrar como un individuo que ejerce actos públicos, las otras no. El cuarto criterio aborda incluso un tema muy diverso al que no ocupa y por ende esta jurisprudencia a pesar de su irregularidad fue aplicada por el Poder Judicial Federal en innumerables casos.

Una excepción a esta regla fue establecida por primera vez el 6 de marzo de 1947 en donde la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión en materia de trabajo 6516/46 promovido por el señor Agustín Rivera Torres y coagraviados (sic) sentó el precedente de que la característica esencial para que un organismo descentralizado como el Instituto Mexicano del Seguro Social fuera tenido por autoridad para efectos del amparo, es que desempeñara la función de imperio, es decir que ordenara y se hiciera obedecer:<sup>158</sup>

*SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD. No es de tomarse en consideración el sobreseimiento propuesto por el agente del Ministerio Público Federal, fundándolo en que el Instituto Mexicano del Seguro Social no es autoridad, según lo resolvió esta Suprema Corte de Justicia, al fallar en veinticinco de enero de mil novecientos cuarenta y seis, el amparo número 8344-44-2a., promovido por Artículos Mundet para Embotelladores, S. A., porque aunque es cierto que este alto tribunal sentó tal tesis, que obra publicada en la página 731 del Tomo LXXXVII del Semanario Judicial de la Federación, un detenido estudio de los*

---

<sup>158</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 371558.

*artículos 5o. y 135 de la Ley del Seguro Social obliga a una rectificación, ya que estos preceptos definen la personalidad del Instituto Mexicano del Seguro Social como entidad jurídica autónoma, con vida propia, independiente, creado para la realización de determinadas atribuciones del Estado. La característica esencial de un organismo, para que sea tenido por autoridad, es que desempeñe la función de imperio, que ordene y se haga obedecer; y a ese respecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social está probado que desempeña esa función, según lo demuestran entre otros, los artículos 7o., 9o., 10, 28, 29, 31, 32, 46, 48, 122, 142, de la Ley del Seguro Social, 3o., 4o., 8o., 11, 16, 17 del Reglamento de Inscripción, Dirección General y Consejo Técnico, 1o., 4o., 26 y 27 del Reglamento Sobre Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social. Esas disposiciones legales contienen mandatos, imponen sanciones por desobediencia a lo mandado, establecen derechos, ordenan privaciones del derecho, cuando el afectado ha incurrido en ciertas moras, pues dicen: los patrones deberán hacer esto, los asegurados harán esto otro, el patrón está obligado, etc. En consecuencia, si el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad de dar órdenes y hacerse obedecer, es inconcuso que es autoridad, y por tanto, sus actos son materia de amparo, de conformidad con los artículos 103, fracción I, constitucional y 1o., fracción I, de la Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.*

El trasfondo de estos razonamientos tuvo que ver con la reforma que en aquella época sufrió el artículo 135 de la Ley del Seguro Social,<sup>159</sup> en el que el Instituto Mexicano del Seguro Social asumió el carácter de organismo fiscal

---

<sup>159</sup> Reforma realizada mediante Decreto del 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 1944.

autónomo, haciendo la determinación de créditos a su favor por concepto de cuotas, o sentando las bases para su liquidación y posteriormente liquidándolos.

Este criterio fue reiterado en otras ocasiones por la misma Cuarta Sala, por ejemplo, en los siguientes amparos: amparo en revisión en materia de trabajo 7473/45 promovido por Hilos Torcidos, S.A., resuelto el 24 de marzo de 1947;<sup>160</sup> amparo en revisión en materia de trabajo 2411/45 promovido por el señor Antonio R. Lizana, resuelto el 24 de marzo de 1947;<sup>161</sup> amparo en revisión en materia de trabajo 876/46 promovido por Tintex, S. de R.L., resuelto el 27 de junio de 1947;<sup>162</sup> amparo en revisión en materia de trabajo 337/47 promovido por la señora María Calderoni viuda de Hernández y coags. (sic) resuelto el 14 de agosto de 1947;<sup>163</sup> amparo en revisión en materia de trabajo 2889/46 promovido por el señor Daniel de Santiago Uribe, resuelto el 4 de marzo de 1948;<sup>164</sup> amparo en revisión en materia de trabajo 336/46 promovido por el señor Francisco A. Ardines, resuelto el 5 de marzo de 1948;<sup>165</sup> amparo en revisión 621/46 promovido por La Magdalena, S.A., resuelto el 19 de noviembre de 1948.<sup>166</sup> La Segunda Sala también emitió un criterio en el mismo

---

<sup>160</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE CARACTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806379.

<sup>161</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE CARACTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806381.

<sup>162</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806508.

<sup>163</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, CUANDO ACTUA COMO AUTORIDAD Y CUANDO NO TIENE ESE CARÁCTER”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 371138.

<sup>164</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806057.

<sup>165</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806061.

<sup>166</sup> “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 301616. En el

sentido, en el amparo administrativo en revisión 1256/49 promovido por Banco Hipotecario Fiduciario y de Ahorros, S.A., resuelto el 11 de agosto de 1950.<sup>167</sup> Sin embargo no se detecta a pesar de los numerosos criterios una jurisprudencia creada sobre este tópico.

### **I.15.b Los organismos descentralizados**

Un sector de la doctrina señala que el elemento definitorio de esta etapa es la imperatividad del acto de autoridad.<sup>168</sup> Efectivamente, la imperatividad gira en torno a la evolución del concepto en esta etapa, pero me parece más acertado decir que se elaboraron algunos criterios sobre la actividad de los organismos descentralizados y su carácter como autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que se tomaron en cuenta diversos elementos en estas decisiones y no exclusivamente el elemento de la imperatividad como se verá enseguida. Así, por ejemplo, tenemos la siguiente jurisprudencia de Séptima Época del Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (creada por reiteración el 11 de noviembre de 1977), en la cual se considera que la Procuraduría Federal del Consumidor sí es autoridad responsable para los efectos antedichos, al ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que dispone del uso de la fuerza pública:<sup>169</sup>

---

mismo asunto se generó la diversa tesis: “SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 301614.

<sup>167</sup> “SEGURO SOCIAL, CARÁCTER DEL”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 319730.

<sup>168</sup> Silva García, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, *op. cit.*, nota 147, p. 8. Dichos autores definen la imperatividad como la facultad legal de imponer obligaciones a los particulares de carácter obligatorio.

<sup>169</sup> “PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Séptima Época, registro 252952.

*PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Procuraduría Federal del Consumidor sí es autoridad para los efectos del amparo, toda vez que su carácter expreso de autoridad lo señala el artículo 57 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al establecer que: "Se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora"; toda vez que dispone de la fuerza pública en los términos del artículo 66 del citado ordenamiento legal, y porque de acuerdo con las atribuciones que le señala el artículo 59, fracción X, tiene facultad para excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores.*

Como se observa, en la tesis anterior todavía no se acude a la imperatividad como elemento determinante. Ahora bien, un ejemplo para explicar el desarrollo de la figura de la autoridad responsable en esta etapa que señalan los autores citados con antelación,<sup>170</sup> es la tesis aislada emitida por el Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, siendo ponente el entonces magistrado Genaro David Góngora Pimentel, referente al amparo en revisión promovido por el señor Héctor Valdivia Ochoa y resuelto el 15 de mayo de 1978 (es decir muy poco tiempo después que la jurisprudencia anterior), en el cual se determinó que la Comisión Federal de Electricidad no es autoridad para efectos del juicio de amparo, por carecer del atributo de imperio para hacer cumplir sus resoluciones, pero además y esto vale la pena resaltarlo, se tomó en cuenta que

---

<sup>170</sup> Cfr. Silva García, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, *op. cit.*, nota 147, p. 11; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *op. cit.*, nota 145, p. 11.

al ser un organismo público descentralizado, contaba con personalidad jurídica y patrimonio propio, y por ende debía ser catalogada con un carácter particular que no permitía que fuera enjuiciada en la vía de amparo. Esta consideración se vuelca hacia la naturaleza formal del ente, por lo que podría decirse que se trata de una tesis en la que se utiliza un criterio mixto, formal y material, a contrapelo de la jurisprudencia anterior emitido en un distinto circuito judicial. Se transcribe a continuación:<sup>171</sup>

*COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciada en la vía constitucional de amparo, instituida esencialmente para combatir actos de autoridad que violen garantías individuales, pues su naturaleza queda fuera del concepto de autoridad, al carecer de los atributos de ésta, por no tener imperio para hacer cumplir sus resoluciones. En consecuencia no puede ser demandada a través del juicio de amparo, ya que éste sólo procede por actos de autoridad que violan garantías individuales, como lo establece a el artículo 1o. fracción I, de la ley de la materia.*

Lo cierto es que durante la década de los ochenta todavía había tribunales del Poder Judicial de la Federación que no podían obviar el concepto de “fuerza pública” aunque fuere para determinar que un organismo

---

<sup>171</sup> “COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Séptima Época, registro 252394.

descentralizado sí era autoridad responsable, no obstante que no dispusiere directa o indirectamente de dicha fuerza. Prueba de ello es la siguiente tesis aislada, del amparo en revisión promovido por el señor Jorge Saldaña Mancilla, y resuelto el 24 de septiembre de 1987 por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, que incluso considera una “concepción simplista del concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, que se vincule al imperio”, y cuya noción “ya ha sido superada por los tribunales de amparo”.<sup>172</sup>

*ORGANISMO DESCENTRALIZADO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RESUELVE CONTROVERSIA ADMINISTRATIVA ENTRE PARTICULARES. Las tesis relativas a la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza pública, para poder determinar si se está o no en presencia de una autoridad, no resultan aplicables cuando se trata de un ente de la administración pública descentralizada que puede también incurrir en actos de autoridad, ya sea de facto o de derecho, cuando sus decisiones constituyen una resolución que pone fin a una controversia administrativa entre particulares, misma resolución que puede hacerse exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública, bien sea que la autoridad atraiga el concurso de otras autoridades para hacer respetar su resolución, o bien que el particular favorecido por esa resolución acuda ante otras autoridades que dispongan de fuerza pública, para hacerla respetar como obligatoria, de manera que no resulta estrictamente indispensable que la autoridad señalada como responsable disponga directamente de la fuerza pública, como puede*

---

<sup>172</sup> “ORGANISMO DESCENTRALIZADO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RESUELVE CONTROVERSIA ADMINISTRATIVA ENTRE PARTICULARES”, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, registro 803047.

*verse en todos los casos en los cuales nuestras leyes administrativas establecen un procedimiento contencioso en el cual se ventilan derechos de particulares. Una concepción simplista del concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, que se vincule al imperio, ya ha sido superada por los tribunales de amparo quienes han sentado diversos criterios, considerando en casos específicos, a algunos organismos descentralizados como autoridades para los efectos del juicio de amparo. Como el concepto de autoridad abarca tanto las de derecho como las de facto y como además los particulares carecen de facultades para determinar, por sí ante sí, cómo debe resolverse un conflicto de posesión de terrenos, se impone concluir que en este caso la autoridad recurrente sí queda incluida dentro de la categoría requerida por el artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República.*

Posteriormente a la citada tesis, fue emitida por parte del Pleno de la Suprema Corte de la Justicia la Nación una tesis aislada el 24 de septiembre de 1991, todavía dentro de la Octava Época,<sup>173</sup> y dos jurisprudencias a comienzos de la Novena Época (25 de agosto de 1995 emitida por la Segunda Sala y 26 de febrero de 1998 por el Pleno, respectivamente),<sup>174</sup> que enfatizan los rasgos de

---

<sup>173</sup> “AUTORIDAD, LO ES PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO LA COMISION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO, AL PODER HACER EFECTIVOS LOS CREDITOS POR CONSUMO DE AGUA POTABLE COERCITIVAMENTE A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE HACIENDA”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, registro 205757.

<sup>174</sup> “COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUANDO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 200718. “AUTORIDAD. NO LO ES, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, EL DIRECTOR DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 196730. La jurisprudencia con número de registro 200718 es la que desarrolla la

decisión e imperio para caracterizar a la autoridad responsable. La penúltima jurisprudencia citada resalta además los atributos de la personalidad jurídica y del patrimonio propio, e incluso esgrime la característica de la unilateralidad, la cual se encuentra incorporada en el artículo 5° fracción III de la Ley de Amparo vigente.

### **I.15.c Las relaciones de supra a subordinación, la unilateralidad, y el ejercicio de potestades administrativas**

---

característica de la unilateralidad, a partir de la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, y la emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyos títulos se transcriben a continuación en el orden respectivo: "COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO NO ES AUTORIDAD LA", y "COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO CUMPLE FUNCIONES DE CARACTER SOCIAL". Ahora bien, en su decisión, la Segunda Sala explica que de acuerdo con la doctrina, existen los siguientes tipos de relaciones jurídicas que derivan de la actuación del Estado y sus órganos: las relaciones de coordinación, en las cuales los vínculos que se entablan por una diversidad de causas, entre dos o más personas físicas o morales, en su calidad de gobernados; las relaciones de supraordinación son: las que se efectúan entre los diferentes órganos de gobierno en el desempeño de sus atribuciones; y las relaciones de supra a subordinación, que son las que surgen entre los órganos de autoridad, por una parte, y el gobernado, por la otra. En dichas relaciones la autoridad desempeña frente al particular los actos de autoridad propiamente dichos, que tienen como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Se dice que tales actos son unilaterales porque su existencia depende sólo de la voluntad de la autoridad; son imperativos en virtud de que se imponen aun en contra de la voluntad del gobernado, y son coercitivos dado que, si no se acatan voluntariamente, se puede lograr su cumplimiento coactivo mediante el uso de la fuerza pública. Por ello es que en su sentencia la Segunda Sala resolvió declarar que debía prevalecer en esencia, el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en el sentido de que cuando se emite un decreto expropiatorio y queda a cargo de la indicada Comisión cumplir los fines de la expropiación, su actuar sí puede reputarse como emanado de una autoridad para los efectos del juicio de amparo, puesto que decide cuestiones de posesión a fin de determinar a quién y en qué medida le asisten derechos de preferencia para la adquisición de lotes, priva de la posesión sobre áreas que se destinarán a uso común y realiza otros actos de contenido similar que, además de significar afectación, se caracterizan como unilaterales e imperativos. Lo anterior sin perjuicio de que en cada caso se determine si se afecta la esfera jurídica de los particulares mediante el ejercicio del poder, sea que lo haga dicha Comisión dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas.

En sesión privada del 10 de febrero de 1997 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación siendo ponente el ministro Juventino V. Castro y Castro, emitió un criterio importantísimo al resolver el amparo en revisión 1195/92 promovido por el señor Julio Oscar Trasviña Aguilar, en el que decidió interrumpir la jurisprudencia de Quinta Época que versaba sobre la disposición de la fuerza pública. Las consideraciones que el Pleno empleó para apartarse del criterio que había regido tantos años fueron adaptar el concepto de autoridad responsable a la realidad, reconociendo la nueva estructura estadual, y el surgimiento de la administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que escapaban al concepto tradicional de autoridad establecida en la jurisprudencia antedicha, puesto que con independencia de la disposición o indisposición de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal podían emitir actos unilaterales a través de los cuales creaban, modificaban o extinguían por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectaban a esfera jurídica de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de su voluntad. Es decir, ejercían facultades decisorias atribuidas en la ley y que constituían una potestad administrativa de ejercicio irrenunciable, y que por lo tanto se traducían en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Se transcribe dicha tesis enseguida:<sup>175</sup>

*AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE*

---

<sup>175</sup> “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 199459.

*CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia*

*de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.*

Posteriormente a ese criterio tan relevante, el 19 de febrero de 1999 fue aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación una jurisprudencia por contradicción de tesis, en la cual se decidió que el director de Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República sí era autoridad para efectos del amparo, basándose en razonamientos muy similares: que el acto emitido era unilateral al extinguir una situación jurídica que afectaba al gobernado, sin necesidad de acudir a un órgano judicial ni obtener el consenso de éste, y cuyo ejercicio constituía una potestad administrativa de

ejercicio irrenunciable y naturaleza pública.<sup>176</sup> Al leer la ejecutoria con detenimiento, se observa que la Segunda Sala indica que es necesario en primer término precisar que debe entenderse por "autoridad", para los efectos del juicio de amparo, concluyendo que ni el artículo 103 ni el artículo 107 de la Constitución, en el que se consagran los principios procesales del juicio de amparo, definen el término "autoridad". Tampoco en el artículo 11 de la ley reglamentaria viene tal definición, ya que el legislador únicamente aludió a las formas en que la autoridad puede llevar a cabo actos objeto del juicio, pero no abordó las características que debe reunir ésta para ser considerada como tal para efectos de la procedencia de dicho juicio. Después, ilustra los antecedentes y la evolución que ha tenido el concepto de autoridad responsable a partir de lo expuesto por el tratadista Alfonso Noriega Cantú en su obra Lecciones de Amparo. Del examen que realiza la Corte concerniente a la doctrina del ilustre maestro Noriega, resalta que de la naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo no se juzgan actos de particulares, por lo que un primer parámetro para fijar el concepto de autoridad responsable se desprende de distinguir entre actos de particulares y los que no lo son, siendo procedente el juicio de amparo únicamente en contra de éstos últimos.

Luego, reconoce la Segunda Sala que la definición del concepto de autoridad responsable ha quedado a cargo de los tribunales federales, especialmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de máximo intérprete de la Constitución General de la República, órgano que creó la multicitada jurisprudencia de Quinta Época "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", cuyos antecedentes a su entender seguían las ideas que sobre el particular expresó Ignacio L. Vallarta, de manera

---

<sup>176</sup> "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CUANDO CONFIRMA LA BAJA DE UN ALUMNO", Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro: 194478.

tal que los tribunales del Poder Judicial de la Federación habían sostenido que la autoridad para efectos del juicio de amparo debía ser un órgano del Estado, persona o funcionario, o bien, entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispusieran de la fuerza pública y estuvieran en posibilidad de ejercer actos públicos, esto es, en ejercicio del poder de imperio, sin embargo, diversos tratadistas establecieron conceptos sobre el tema que revelaron la necesidad de ajustarlo a las nuevas realidades del actuar del Estado mexicano. En esta parte la Segunda Sala cita la autoridad de Ignacio Burgoa, en su obra *El Juicio de Amparo* y una vez más a Alfonso Noriega en sus *Lecciones de Amparo*, para señalar que doctrinariamente se formuló un nuevo concepto de autoridad responsable para efectos del amparo que partía de señalar que se trata de un órgano del Estado, sin destacar la cuestión relativa al uso de la fuerza pública como distintiva, e insistía como características de su actuar la unilateralidad, las facultades de decisión y ejecución y, sobre todo el hecho de incidir en la esfera jurídica del gobernado.

De igual forma destacó la Segunda Sala que en la tesis en la que se señaló el imperio de la fuerza pública como elemento para determinar si se estaba en presencia de una autoridad para efectos del juicio de amparo, se hizo con el propósito de incluir a quienes sin tener sustento en la ley para usar de la fuerza pública podían realizar actos que afectaran al gobernado en sus garantías, por lo que a su juicio y “en buena lógica” podría concluirse que en esa tradicional tesis no se rechazó que una autoridad por disposición legal que no contara con fuerza pública tuviera ese carácter para efectos del amparo, puesto que podía afectar al gobernado en sus garantías —ahora derechos fundamentales—, por lo que la jurisprudencia multicitada de fuerza pública fue abandonada por el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1195/92, promovido por Óscar Trasviña Aguilar, en el cual se estimó que se trata de una autoridad para efectos del amparo la que emite actos unilaterales a través de los

cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, autoridad es la que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, abandonando el criterio tradicional de disponibilidad de la fuerza pública como distintivo del concepto analizado.

Ahora bien, la ejecutoria contiene algunas consideraciones adicionales que debo enfatizar para este trabajo. En efecto, la Segunda Sala estimó que el concepto de autoridad responsable está dado, en primer lugar, por *exclusión de los actos de particulares*, dado que la naturaleza, antecedentes y evolución del juicio de amparo apuntan a sostener que éste es improcedente contra actos de particulares, de lo que se sigue, haciendo una interpretación en sentido contrario, que para analizar la procedencia del juicio debe atenderse a que si el acto reclamado no es de particulares, el juicio será procedente.

Para llegar a tal aseveración, la Segunda Sala hizo uso de una clasificación de la teoría general del derecho en cuanto a las relaciones jurídicas de coordinación, supra a subordinación y supraordinación, explicándolas de la siguiente manera: las relaciones de coordinación corresponden a las entabladas entre particulares y para dirimir sus controversias se crean en la legislación los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas, dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil y laboral. La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contemplada por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación. Las relaciones de supra a

subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados y se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca el contencioso administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución establece una serie de garantías individuales como limitaciones al actuar de gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales. Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado.

Con base en dicha clasificación de la teoría general del derecho, desde el punto de vista de la Segunda Sala, para definir el concepto de autoridad responsable hay que analizar si la relación jurídica que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, y debe partirse del supuesto de que el promovente debe tener el carácter de gobernado, para lo cual resulta en la práctica más sencillo analizar, en primer lugar, si se trata de una relación de coordinación, la que por su propia naturaleza debe tener un procedimiento establecido para dirimir cualquier controversia. De no contemplarse este procedimiento, y siendo el promovente un gobernado, debe llegarse a la conclusión de que se trata de una relación de supra a subordinación, existiendo entonces una autoridad responsable. Como se ve, efectivamente se trataría de un procedimiento de exclusión en el que se descarta otra posibilidad. En apoyo de lo afirmado la Segunda Sala citó diversos criterios en la ejecutoria que recogían en alguna medida lo allí expuesto, en asuntos que versaban sobre controversias laborales en los que se señaló a distintos órganos del Estado en el carácter de

patrón, y por lo tanto en relaciones de coordinación que debían resolverse en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.<sup>177</sup>

Asimismo, la Segunda Sala estimó que con base en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el derecho a la jurisdicción, se creó a favor de los gobernados la facultad de acudir ante los tribunales a plantear cualquier controversia, de lo que se sigue que el legislador debe establecer los procedimientos para que la garantía individual señalada se actualice, por lo que todas las relaciones jurídicas dentro del sistema jurídico mexicano deben ser susceptibles de ventilarse, en caso de controversia, ante un órgano jurisdiccional y en el supuesto de falta de reglamentación específica en un caso concreto debe estimarse procedente el juicio de amparo, aunado a que el derecho constitucional comparado revela que los mecanismos de protección de los derechos humanos se han extendido para proteger a los gobernados de cualquier acto de órganos públicos e inclusive en algunos casos de particulares, de lo que se desprende que ha sido preocupación internacional la de establecer mecanismos efectivos de defensa de los derechos humanos independientemente del carácter del agente al que se le imputa la violación.

La Segunda Sala acude a la doctrina de su entonces presidente, Genaro David Góngora Pimental, en su obra *Introducción al Juicio de Amparo*, para

---

<sup>177</sup> Se trata de los siguientes criterios: "AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO", Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, registro 251105. "SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PÚBLICA, NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO CONTRA LAUDOS DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE", Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro: 369713. "AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO, NO TIENE ESTE CARÁCTER LA DEPENDENCIA OFICIAL QUE HA SIDO DEMANDADA ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE", Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 370352. "TRABAJADORES DEL ESTADO, AUTORIDAD RESPONSABLE EN CONFLICTOS DE LOS", Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 372342. "LAUDOS DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, LA AUTORIDAD QUE LOS EJECUTA NO TIENE EL CARÁCTER DE RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO", Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 372656.

precisar su opinión sobre el concepto de autoridad responsable y después de analizar los preceptos relativos al Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República concluye que de los preceptos reproducidos se advierte que el director general del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República es el titular de un órgano desconcentrado de esta dependencia del Ejecutivo Federal que cuenta con facultades decisorias que le están atribuidas en los preceptos anteriormente reproducidos del reglamento interior de la dependencia señalada y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, y que al instituto de capacitación referido al ser un órgano desconcentrado<sup>178</sup> forma parte de la administración pública centralizada y es una dependencia de la Procuraduría General de la República, por lo que debe considerarse dentro del Poder Ejecutivo Federal, al que pertenece esa procuraduría, tal como lo previenen diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al ser el instituto en cuestión un órgano desconcentrado tiene el carácter de público, ubicado dentro de la administración pública centralizada federal.

---

<sup>178</sup> Sobre el aspecto de los órganos desconcentrados la ejecutoria se adentra también en la doctrina, para lo cual enfatiza que corresponde a la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país, y su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central. Cita la autoridad del jurista español De la Vallina Velarde, para quien la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.", y aclara también que la doctrina distingue entre desconcentración y descentralización administrativas: si bien ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos, existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central.

El director del instituto al confirmar la baja de los alumnos afecta su esfera jurídica, sin que se trate de una relación de coordinación, al no circunscribirse ni al ámbito civil, mercantil o laboral ni entablarse entre particulares, y al imponer el referido servidor público su voluntad de manera unilateral, sin necesidad de acudir a los tribunales, y al no establecerse en los preceptos reproducidos la posibilidad de impugnar dicha resolución ante los órganos jurisdiccionales se trata de una relación de supra a subordinación regida por el derecho público. En consecuencia, es un acto susceptible de combatirse a través del juicio de amparo, lo que se comprueba también al revisar las facultades que el director del Instituto posee de acuerdo con su reglamento interior.<sup>179</sup> Todas estas consideraciones fueron condesadas así en este criterio:

*AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CUANDO CONFIRMA LA BAJA DE UN ALUMNO. El director general del instituto referido es autoridad para los efectos del amparo cuando confirma la baja de un alumno del mencionado órgano desconcentrado, en virtud de que con fundamento en una norma legal, a través de dicho acto unilateral extingue una situación jurídica que afecta la esfera legal del gobernado, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso del afectado, esto es, ejerce facultades decisorias que le están atribuidas tanto en el Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República como en el del propio instituto y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, lo cual le da el carácter de acto de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.*

---

<sup>179</sup> Se citan en apoyo los artículos 1º, 4º fracciones I, II, III y IV, 8º, 9º, 10º fracciones I, II, II, IV, V y VI, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28.

La Segunda Sala reiteró en ocasiones posteriores su criterio, en el sentido de que la distinción entre relaciones jurídicas de coordinación, de subordinación y de supraordinación resultaba un parámetro útil para identificar una autoridad para efectos del amparo, en donde además el ente correspondiente de manera unilateral crea, modifica o extingue, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales ni de obtener el consenso de la voluntad del afectado.<sup>180</sup>

Poco tiempo después, el 9 de agosto de 2002, la Segunda Sala estimó que la determinación mediante la cual la Comisión Federal de Electricidad apercibía al consumidor de realizar el corte del suministro de energía eléctrica, constituía un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo,<sup>181</sup> pues era emitido con fundamento en las facultades otorgadas por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y a través de dicho acto extinguía unilateralmente una situación jurídica que afectaba la esfera legal del gobernado, independientemente de que la relación existente entre el particular y la comisión derivara de un contrato de adhesión, pues ello no implicaba que estuvieran en un mismo plano como particulares, sino en un nivel de supra a subordinación, al imponerle la referida comisión su voluntad sin el consenso del afectado, ejerciendo facultades de decisión atribuidas en un ordenamiento legal y que

---

<sup>180</sup> Véanse "PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 188539; "COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 188434.

<sup>181</sup> "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL APERCIBE AL CONSUMIDOR DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO", Segunda Sala de la Suprema Corta de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 186337.

constituían una potestad administrativa de ejercicio irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

No obstante, el 18 de agosto de 2010, la Segunda Sala abandonó ese criterio y en una nueva jurisprudencia por contradicción de tesis<sup>182</sup> argumentó que la Comisión Federal de Electricidad al emitir el aviso de recibo por concepto de suministro de energía eléctrica, inclusive cuando contuviera una advertencia de corte del servicio no era un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, toda vez que el origen de dicha actuación era un acuerdo de voluntades donde el prestador del servicio y el usuario adquirirían derechos y obligaciones recíprocos, por lo que se recurría a las formas del derecho privado para regular la relación entre proveedor y particular. Además, que la relación jurídica existente entre las partes no corresponde a la de autoridad y gobernado (supra a subordinación), sino a una relación de coordinación entre el organismo descentralizado y el particular usuario del servicio, aunado a que el corte del suministro de energía eléctrica ante el incumplimiento del usuario no generaba que la relación de coordinación se transformara en una de supra a subordinación, sino que sólo implica la posibilidad de que la parte afectada dejara de otorgar el servicio contratado en ejercicio del legítimo derecho de retención de la obligación que genera cualquier relación contractual ante el incumplimiento de alguna de las partes, sin que ello conlleve un procedimiento de ejecución dirigido a obtener el adeudo mediante mecanismos coercitivos, como por ejemplo, el embargo de bienes, para lo cual se tendría que acudir a los tribunales ordinarios de justicia, por lo que no todo acto emitido por un órgano de la administración pública ni la aplicación de cláusulas contractuales

---

<sup>182</sup> “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 164145.

de retención de la obligación ante el incumplimiento de la contraparte constituirían un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, sino solamente aquellos que conllevaran el ejercicio de una potestad administrativa, que otorgara a la autoridad atribuciones de tal magnitud que actualizaran una relación de supra a subordinación frente al particular.

Además, la Segunda Sala emitió una diversa jurisprudencia en el mismo orden de ideas,<sup>183</sup> en la que estimó que el corte o suspensión del suministro de energía eléctrica por falta de pago oportuno realizado por la Comisión Federal de Electricidad no podría ser considerado un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo porque tratándose de las relaciones contractuales es una práctica común que se pacte que la parte que se vea perjudicada por el incumplimiento de su contraparte deje de otorgar las prestaciones a su cargo, lo cual se debe a que por regla general los contratos se rigen por la voluntad de las partes, así como por la bilateralidad, lo que genera que el incumplimiento de alguna de ellas actualice el derecho de la otra a no cumplir con la obligación a su cargo mientras subsista la falta de cumplimiento del acuerdo de voluntades. Por tanto, el corte del suministro de la energía eléctrica por parte de la Comisión Federal de Electricidad no genera que la relación contractual entre el usuario y dicho organismo se transforme en un acto de autoridad. Razonamientos similares fueron utilizados por la Segunda Sala al resolver una diversa contradicción de tesis con base en la Ley de Amparo de 2013, en los que afirmó que la citada comisión no realizaba actos equiparables a los de una autoridad.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 164144.

<sup>184</sup> “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO CONSTITUYE NI ES EQUIPARABLE A UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE

Ulteriormente durante el resto de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, la Segunda Sala continuó emitiendo sentencias basadas en la doctrina de las relaciones jurídicas y de los actos de autoridad que crean, modifican o extinguen, por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera jurídica del gobernado, dictados de manera unilateral.<sup>185</sup>

---

AMPARO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación, Décima Época, registro 2006543.

<sup>185</sup> “UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 187358; “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO ES EL SECRETARIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TRATÁNDOSE DE LA OBLIGACIÓN QUE LE IMPONE EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ENTIDAD”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 173100; “INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESUELVE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 168898; “INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 165782; “INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO RCA-1316-10/05 DE 26 DE OCTUBRE DE 2005, POR LA QUE AUTORIZÓ LA VENTA DE CARTERA VENCIDA, NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 165531; “SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 160995.

Según se ve, fundamentalmente fue la Segunda Sala la que marcó un rumbo en este tema, aunque también la Primera Sala abordó el tópico, véase “NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE

### I.15.d Las notas distintivas

A finales de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó una jurisprudencia de toral importancia para cualquier estudioso de este tema del juicio de amparo, misma que aglutinó cinco diversas contracciones de tesis.<sup>186</sup> Dado el gran impacto que tuvo la jurisprudencia de mérito, conviene hacer un compendio de las contradicciones de tesis que forman parte de sus antecedentes.

---

LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN)”, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 167897.

<sup>186</sup> Las contradicciones de tesis aglutinadas fueron las siguientes: a) Contradicción de tesis 76/99-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco; b) Contradicción de tesis 2/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de marzo de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Israel Flores Rodríguez; c) Contradicción de tesis 116/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (antes Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito) y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito (antes Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito). 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías; d) Contradicción de tesis 212/2006-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. 28 de febrero de 2007. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Eduardo Alvarado Ramírez; y e) Contradicción de tesis 253/2011. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco (antes Primer Tribunal Colegiado Auxiliar de la misma región) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 17 de agosto de 2011. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Amalia Tecona Silva. El libro Silva García y Gómez Sámano que hemos citado con anterioridad omite referirse a las cuatro últimas contradicciones, pues solo señala la primera de ellas. *Cfr.* Silva García, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, *op. cit.*, nota 147, p. 19.

En la contradicción de tesis 76/99-SS, la materia de la contradicción versó sobre la necesidad de determinar si la Procuraduría Federal del Consumidor al emitir un laudo arbitral podría ser considerada autoridad para los efectos del juicio de amparo. En aquella ocasión la Segunda Sala decidió que el laudo arbitral constituía un acto jurisdiccional, traducido en una resolución sobre el fondo de las cuestiones que se sometieron a la procuraduría, que por disposición de la ley era irrevocable e inmutable, y que de ser condenatorio tendría los efectos de un título ejecutivo, obligando al juez a dictar un acto de ejecución si así lo pidiera la persona legitimada, haciendo prueba por sí mismo de la existencia de una obligación patrimonial, líquida y exigible, sin necesidad de completarlo con algún reconocimiento, cotejo o autenticación, pues los atributos de fuerza jurídica y ejecutividad ya los tendría, siendo capaz de crear, modificar o extinguir por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados que se sujetaron al arbitraje, sin requerir de la aprobación de los órganos judiciales ni precisar del consenso de la voluntad del afectado, para incidir en esa situación jurídica, y por ello sí podría ser considerada autoridad para efectos del amparo.

En la contradicción de tesis 2/2005-SS, la materia de la se centró en determinar si el delegado fiduciario especial nombrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, como liquidador de Ferrocarriles Nacionales de México, al dar respuesta negativa a la solicitud de los jubilados de que les sean donados los bienes (casa-habitación) que refiere el decreto que extingue dicho organismo público descentralizado, emitió o no actos de autoridad para efectos del juicio de amparo. En aquella oportunidad la Segunda Sala concluyó que el delegado fiduciario emitió actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de garantías porque con fundamento en la facultad de desincorporar todos los activos con que contara el organismo,

conferida al liquidador en el decreto de extinción,<sup>187</sup> para después ser atribuida al delegado relativo, modificaba o extinguía unilateralmente una situación jurídica que afectaba la esfera legal de los jubilados o pensionados, por lo que no se encontraban en un mismo plano, sino en un nivel de supra a subordinación, al imponer el mencionado organismo su voluntad sin el consenso del afectado, es decir, el delegado en uso de la relación fiduciaria legalmente permitida ejerció facultades de decisión que le estaban atribuidas al fiduciario, liquidador y director en un decreto ley que expidió el Congreso de la Unión y que, por ende, constituían una potestad administrativa, cuyo ejercicio resultaba irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, lo que revelaba que ese ente al emitir dichos actos era una autoridad para efectos del juicio de amparo.

En la contradicción de tesis 116/2005-SS, el punto de contradicción de criterios radicó en conocer si el delegado en el Estado de Guerrero y jefe del Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene en el Trabajo, ambos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando emitieron la orden de suspensión, reducción o descuento de la pensión por viudez, actuaron como autoridades para efectos del juicio de amparo. La Segunda Sala decidió que si los ordenamientos de mérito<sup>188</sup> atribuían al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a los organismos respectivos dependientes de él facultades para conceder, negar,

---

<sup>187</sup> Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su ley orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001.

<sup>188</sup> Fundamentalmente hay que referirse a los siguientes artículos y leyes: los artículos 1o., fracción I, 3o., fracción V, 4o., 48, 51, párrafos antepenúltimo y último, 60, 73, 74, 150, fracciones II y VI, y 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; los artículos 1o., 46, fracción II, 56 y 58, párrafos primero y segundo del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y finalmente, los artículos 1o., 2o., fracción II, 5o., 6o., 23 y 25 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

suspender, revocar o modificar las pensiones en general, dicho organismo descentralizado y sus dependencias autorizadas para realizar tales actos sí eran autoridades para efectos del juicio de amparo, en virtud de que afectaban la esfera jurídica de los pensionados en forma unilateral, pues no se trataba de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, al imponer tal organismo y sus dependencias su voluntad de manera unilateral sin necesidad de acudir a los tribunales, ni con el consenso de la voluntad del afectado. Por tanto, la orden de suspensión, reducción o descuento de la pensión por viudez constituía un acto susceptible de combatirse a través del juicio de amparo, al constituir un acto unilateral, a través del cual se extinguía o modificaba la situación derivada del acto de otorgamiento de tal pensión, el cual constituía el derecho a disfrutar la misma, sin necesidad de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los órganos competentes y subordinados jerárquicamente a él debieran acudir ante los tribunales o alguna otra autoridad para afectar de tal manera la esfera jurídica del pensionado, o necesitaran del consentimiento del interesado, dado que se trataba del ejercicio de una facultad irrenunciable.

En la contradicción de tesis 212/2006-SS la Segunda Sala procedió a fijar el criterio que debía prevalecer, respecto a si el secretario de Finanzas del Gobierno de Tamaulipas era o no autoridad responsable para los efectos del amparo, tratándose de la obligación prevista en el artículo 118 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas,<sup>189</sup> destacando que

---

<sup>189</sup> Art. 118. “Las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje se tomarán por mayoría de votos de los representantes y el voto de los ausentes se sumarán al del presidente; cuando se trate de conflictos colectivos, además del presidente se requerirá la presencia de uno de los representantes por lo menos. La resolución deberá ser cumplida dentro de los quince días hábiles a partir de su notificación. La Secretaría de Finanzas se atenderá a ellas para ordenar el pago de sueldos, indemnizaciones y demás prestaciones que se deriven de la misma, de acuerdo con la plantilla de ejecución de pago que se presente para el efecto. El Tribunal de Arbitraje no podrá condenar al pago de costas”.

el acto reclamado del secretario quedó constituido por la omisión de pago establecida en la plantilla de ejecución relativa a los laudos arbitrales respectivos, en cada uno de los asuntos que fueron examinados en los Tribunales Colegiados implicados en la contradicción de tesis.<sup>190</sup> Así, del artículo 118 citado la Sala advirtió que corresponde al secretario de Finanzas ordenar el pago de lo condenado en el laudo arbitral en materia laboral que se haya determinado en la plantilla de ejecución respectiva, sin que tenga la oportunidad de desacatarla, y además, dicho dispositivo está inmerso en las reglas que regulan las relaciones de tipo laboral entre el Gobierno del Estado de Tamaulipas y sus empleados. Inclusive, la actividad impuesta al secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas en esa regla, derivaba de su pertenencia al Gobierno del Estado de la referida entidad, como lo disponían diversos artículos,<sup>191</sup> resultando claro que los actos reclamados que dieron origen a la presente contradicción de tesis, derivaban del conflicto que sostuvieron los respectivos quejosos con el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas en su calidad de trabajadores de éste, por lo que la conclusión de que la naturaleza jurídica de la omisión atribuida al secretario de Finanzas de esa entidad es de naturaleza laboral, en virtud de que forma parte de las obligaciones que adquiere el Gobierno de Tamaulipas en su carácter de patrón, respecto de los trabajadores del Estado que son contratados por las diversas dependencias u organismos que lo integran y que al perder el laudo arbitral emitido por la autoridad competente para ello, está obligado a pagarle al trabajador la cantidad a que fue condenado en la plantilla de ejecución, a través de la dependencia encargada de la

---

<sup>190</sup> Los tribunales implicados en la contradicción fueron el Segundo Tribunal Colegiado En Materias Penal y del Trabajo del Décimo Noveno Circuito y el entonces Tercer Tribunal Colegiado Del Décimo Noveno Circuito, (Primer Tribunal Colegiado en materias Penal y del Trabajo del Décimo Noveno Circuito al momento de resolverse la contradicción).

<sup>191</sup> Artículos 21, fracción II, y 24, fracciones III y XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, y 33, fracción III, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos de esa entidad.

administración del dinero estatal. En consecuencia, el secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Tamaulipas no gozaba del carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, tratándose de la obligación derivada del artículo 118 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas, en razón de que su actividad no dependía de sus relaciones de supra a subordinación con el particular que obtiene un laudo arbitral favorable, ya que la obligación de pago de la plantilla de ejecución contenida en ese precepto, provenía de su relación de supraordinación con el gobernador del Estado a quien se le imponía cubrir ese derecho al gobernado a cargo del dinero administrado por el secretario, quien no contaba dentro de su esfera de competencia con la posibilidad de modificar o extinguir el derecho del particular beneficiado con el fallo laboral porque no actuaba con poder de imperio de manera unilateral y coercitiva.<sup>192</sup>

En la contradicción de tesis 253/2011 el punto de contradicción consistió en determinar si el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tenía o no el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando se le reclamaba la omisión de dar respuesta a una petición de información y devolución de los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda posteriores al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete. En aquella ocasión, la Segunda Sala estimó que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sí tenía el carácter de autoridad para efectos del

---

<sup>192</sup> Incluso la Segunda Sala consideró como argumento adicional que el interesado no quedaba en estado de indefensión por no tener la posibilidad de acudir al juicio de garantías cuando reclamase la omisión de pago de la cantidad prevista en la plantilla de ejecución, puesto que conforme a los artículos 6o. y 119 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas, existía la obligación para todas las autoridades de la entidad de prestar el auxilio que requiriera el Tribunal de Arbitraje para hacer cumplir sus determinaciones, y existía la posibilidad de solicitar la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, en cuyo título quince, capítulo I, se contemplaba el apartado relativo a la ejecución de los laudos, en caso de que se requiriera acudir a ella para hacer efectivo el pago de la condena.

juicio de amparo, al omitir dar respuesta a las solicitudes de información o devolución de los recursos de vivienda posteriores al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete, opinando que el citado instituto era un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que formaba parte de la administración pública federal, y que tenía por objeto la administración de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, el establecimiento y la operación de un sistema de financiamiento que permitía los trabajadores la obtención de un crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, así como el pago de pasivos contraídos por los conceptos mencionados, y la coordinación y el financiamiento de programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores,<sup>193</sup> por ende, si alguno de éstos o sus beneficiarios querían disponer de sus fondos, debían hacerlo bajo las modalidades previstas en las leyes del Seguro Social, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y del citado instituto.

En esa tesitura, la solicitud efectuada por el trabajador o sus beneficiarios al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, resultaba necesaria para que pudieran disponer de los recursos, siempre y cuando se cumplieran con las modalidades previamente establecidas en las leyes referidas, constituyendo la solicitud un paso indispensable para levantar la barrera que impedía a los derechohabientes gozar de una prerrogativa que les correspondía en la forma de un derecho fundamental protegido por el artículo 8o. de la Constitución Federal. Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el artículo octavo transitorio del decreto de reformas y adiciones a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,

---

<sup>193</sup> Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 90 de la Constitución Federal, 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, 2o. y 3o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

dicho organismo descentralizado se encontraba obligado a transferir al Gobierno Federal, los recursos habidos en las subcuentas de vivienda posteriores al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete, pues así lo ordena el precepto transitorio citado, de aquellos trabajadores pensionados bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete.

Por lo tanto, cuando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores omitía contestar la solicitud de información y devolución relativa a los montos habidos en las subcuentas de vivienda posteriores al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete, impedía a los trabajadores o sus beneficiarios disponer de esos recursos o conocer sobre su destino, lo que evidentemente afecta su esfera jurídica, por el hecho de que limita su propiedad. De ahí que, en esos casos, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores actuaba como autoridad para los efectos del juicio de amparo, debido a que de manera unilateral, con fundamento en el artículo octavo transitorio del decreto de reformas y adiciones a la ley de la materia que lo rige, transfería los fondos referidos al Gobierno Federal, lo que hacía que con su omisión tuviera injerencia inmediata y directa en la esfera jurídica del trabajador o sus beneficiarios solicitantes, de la devolución de los recursos aludidos, puesto que presuponía el ejercicio de una facultad inexcusable prevista en la ley, situándolo en una relación de supra a subordinación con el particular petionario de la devolución de los fondos, sin que para ello requiera acudir a los órganos jurisdiccionales.<sup>194</sup>

---

<sup>194</sup> Como argumentos adicionales la Segunda Sala expresó en primer lugar: "No es óbice que el hecho de que el señalado artículo octavo transitorio hubiere sido declarado inconstitucional por esta Segunda Sala a través de la jurisprudencia 2a./J. 32/2006, de rubro: "INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y de la tesis aislada 2a.

El resumen de cada una de las contradicciones de tesis permite conocer con mayor detalle quiénes fueron las autoridades que intervinieron en los distintos casos, y qué actos u omisiones fueron materia de análisis por parte de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver el punto de diferendo. Si se revisan con detenimiento las ejecutorias se puede observar que la Sala sigue una línea muy clara de argumentación, examinando los cuatro puntos que consideró básicos para distinguir a una autoridad para los efectos del juicio de amparo. Así fue creada la tesis de jurisprudencia 164/2011, aprobada en la sesión privada del 7 de septiembre de 2011, sobre las *notas*

---

XVIII/2006, de rubro: "INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997, VIOLA LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.", antes transcritas, toda vez que el actual modelo de control de constitucionalidad de leyes no prevé como consecuencia expulsar del sistema jurídico las normas declaradas contrarias a la Constitución Federal, de forma que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se encuentra obligado por la norma legal mientras esté vigente". El otro argumento utilizado por la Segunda Sala fue el siguiente: "A mayor abundamiento, en relación con el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo que tiene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, conviene recordar que esta Segunda Sala, al resolver por unanimidad de cinco votos, entre otros, los amparos en revisión números 928/2010, 930/2010, 323/2011, 324/2011 y 325/2011, en sesión de once de mayo de dos mil once, que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 92/2011, cuyo rubro es: "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DE ENTREGA DE APORTACIONES FUNDADA EN EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA A LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997.", determinó que procede el juicio de amparo en contra de los oficios emitidos por el citado instituto, en respuesta a las solicitudes de devolución de los fondos de las subcuentas de vivienda posteriores al tercer bimestre de mil novecientos noventa y siete, fundadas en el artículo octavo transitorio declarado inconstitucional; decisión de la que se desprende que se le dio el carácter de acto de autoridad, por lo que válidamente la omisión a dar respuesta a esa clase de solicitudes también debe ser atribuida al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su carácter de autoridad para la procedencia del juicio de garantías".

*distintivas* para determinar si una autoridad es responsable para efectos del juicio de amparo.<sup>195</sup>

*AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS. Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.*

## **Capítulo II. Breve historia de la Banca en México**

Existen numerosos acontecimientos relevantes en la evolución de la Banca a partir del México independiente. Trataré de concretarme a relatar exclusivamente los aspectos más reveladores desde el punto de vista legal.

En gran parte del siglo XIX no hay un deslinde claro entre la materia bancaria y la mercantil, debido al todavía desarrollo incipiente de la primera de estas actividades.<sup>196</sup> El Dr. Acosta Romero alude a una etapa de inestabilidad

---

<sup>195</sup> “AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 161133.

<sup>196</sup> En el capítulo primero de la tesis cuando me referí a los antecedentes legislativos del juicio de amparo, acoté el estudio histórico a partir de la etapa del México independiente, por lo que en este capítulo haré lo mismo.

política en el periodo comprendido entre 1821 hasta 1867, en la cual no se puede hablar con propiedad de una actividad bancaria ni de desarrollo del crédito, ya que esta actividad era practicada por los mismos comerciantes de la Colonia, sus descendientes, o por otros que se establecieron con posterioridad.<sup>197</sup> No hay por lo tanto una legislación bancaria, y las relaciones comerciales en general se siguieron rigiendo en lo que fuera aplicable las Ordenanzas de Bilbao, anteriores al movimiento independentista.<sup>198</sup>

La guerra de Independencia supuso en gran medida una parálisis para la economía del país, lo cual provocó una severa crisis. El gobierno mexicano buscó obtener préstamos para financiarse y así poder afrontar las necesidades más urgentes de la nueva nación. La primera agencia bancaria que se fincó en el país en 1824 fue la Barclay's Bank de Londres, la cual otorgó un crédito a nuestro país por 8'400,000.00 pesos, y que fue uno de los varios motivos de la posterior intervención inglesa.<sup>199</sup>

El 16 de octubre de 1830 se promulgó la ley que estableció el Banco de Avío para el fomento de la industria nacional,<sup>200</sup> y el 17 de enero de 1837 se dieron a conocer las bases bajo las cuales se estableció el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre.<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, 4a ed., México, Porrúa, 1991, pp. 109-120, p. 109.

<sup>198</sup> Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al derecho mercantil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nostra Ediciones, 2010, p. 23. Consultado el 31 de diciembre de 2020 en: <https://bit.ly/3i7kAgR>

<sup>199</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *Lecciones de Derecho Bancario*, 5ª ed., México, Porrúa, 2020, p. 35. El primer préstamo que recibió México de parte de un inglés fue realizado por B. A. Goldschmidt, mismo que fue ratificado por el gobierno mexicano el 7 de febrero de 1824. Cfr. Villegas Revueltas, Silvestre, *Deuda y diplomacia, la relación México-Gran Bretaña 1824-1884*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Serie Historia Moderna y Contemporánea, Núm. 42, 2005, p. 31. Consultado el 31 de diciembre de 2020 en: <https://bit.ly/3DP7IL2>

<sup>200</sup> Extinguido mediante decreto publicado el 23 de septiembre de 1842. Cfr. Mendoza Martell, Pablo E., y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, p. 35.

<sup>201</sup> *Idem.* Éste fue extinguido mediante decreto publicado el 6 de diciembre de 1941. Los autores aclaran que la vida de este banco fue transitoria, ya que su finalidad fue la eliminación

El 16 de mayo de 1854 se expidió por parte de Antonio López de Santa Anna un Código de Comercio<sup>202</sup> en cuyo Libro Segundo, Sección II, Título Primero, se daban las bases para la actuación de los comerciantes. La vigencia de este código fue muy corta debido a la proclama del Plan de Ayutla en el cual se desconoció a López de Santa Anna como presidente.<sup>203</sup>

En 1857 surge un retorno al federalismo, y de conformidad con el artículo 72 fracción X de la Constitución se faculta al Congreso Federal para fijar las bases de la legislación mercantil, sin embargo, no se estableció como materia federal la bancaria, por lo que algunas entidades federativas estimaron que podrían legislar al respecto, y concedieron autorizaciones locales en Chihuahua, al Banco de Santa Eulalia el 25 de marzo de 1857 y al Banco Minero de Chihuahua el 31 de julio de 1872. También en 1864 comenzó a operar en México una sucursal del Banco de Londres y Sudamérica, de origen inglés,<sup>204</sup> que es en donde propiamente comienza a darse una verdadera intermediación bancaria, entendida como el proceso por el cual una o varias compañías o empresas captan depósitos del público para posteriormente colocarlos como préstamos frente al público en general.

En el segundo Código de Comercio, promulgado el 20 de abril de 1884<sup>205</sup> se encuentran disposiciones relevantes relacionadas con la Banca en los

---

de toda moneda que no fuera de oro o de plata, sin que se volviera a acuñar monedas de metal diferente.

<sup>202</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 197, p. 112. Este código entró en vigor el 27 de mayo de 1854, siendo presidente Manuel González.

<sup>203</sup> Dávalos Torres, María Susana, *op. cit.*, nota 198, p. 24.

<sup>204</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 197, p. 113.

<sup>205</sup> A comienzos de este año, según nos informa Martínez Sobral, el sistema bancario mexicano se componía de la siguiente forma: “De un banco extranjero con sucursal en la Ciudad de Méjico: el Banco de Londres, Méjico y Sudamérica; De una casa de empeño autorizada para emitir billetes: el Monte de Piedad; De una institución nacional concesionada por la Federación; el Banco Nacional Mejicano; De una Institución nacional no concesionada: el Banco Mercantil Mejicano; De un banco concesionado por un Estado: el Banco de Chihuahua; De un proyecto de banco, concesionado por la Federación: el Banco de Empleados; De un banco hipotecario facultado para hacer negocios de emisión.

artículos 1° a 6°, que provocaron un amplio desarrollo de los bancos, al mismo tiempo que pugnas muy enconadas entre los diversos sectores bancarios.<sup>206</sup> Parte de la doctrina afirma que dicho código contenía principios monopólicos en materia de instituciones bancarias, lo cual aunado a otras disposiciones en materia de sociedades y los desastrosos efectos producidos en la práctica de admitir la hipoteca de negociaciones mercantiles, orilló a la creación de un nuevo Código de Comercio<sup>207</sup> cuya vigencia inició el 1° de enero de 1890.<sup>208</sup>

El artículo 640 del citado código establecía que las instituciones de crédito se registrarían por una ley especial, y que mientras ésta se expediera, ninguna de dichas instituciones podría establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.<sup>209</sup>

José Ives Limantour, ministro de Hacienda de Porfirio Díaz, promovió la creación de una ley que sirviera para homogeneizar la labor de la Banca. La Ley General de Instituciones de Crédito, fruto de estos esfuerzos, fue aprobada por el Congreso el 19 de marzo de 1897. En ella existió una reglamentación de los bancos de emisión, hipotecarios, y refaccionarios,<sup>210</sup> es decir una especialización de la Banca en los tres modelos indicados.

---

Difícilmente habría sido posible mayor desorden en menor número de años.” *Cfr.* Martínez Sobral, Enrique, *Estudios elementales de Legislación Bancaria*, Méjico, 1911, p. 35.

<sup>206</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *Derecho Bancario*, 7a ed., México, Porrúa, 1993, pp. 24-25.

<sup>207</sup> Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “La vigencia del Código de Comercio de 1890”, en Quintana Adriano, Elvia Arcelia, (coord.), *La vigencia del Código de Comercio de 1890*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, Serie Doctrina Jurídica, núm. 828, p. 1

<sup>208</sup> Siendo presidente Porfirio Díaz Mori, es el que rige hasta nuestros días.

<sup>209</sup> Consultado el 31 de diciembre de 2020 en: <https://bit.ly/39Di2Cv>

<sup>210</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *op. cit.*, nota 206, p. 25. El artículo 1° de la ley establece: Artículo 1o. Para los efectos de esta ley, sólo se consideran como Instituciones de Crédito: I. Los Bancos de Emisión. II. Los Bancos Hipotecarios. III. Los Bancos Refaccionarios. Los demás establecimientos en que se practiquen operaciones de crédito, seguirán sujetos a las leyes generales o a las concesiones que otorgue el Poder Público, mientras no se expidan las especiales que deban regirlos.

Posteriormente surgió la Ley sobre Almacenes Generales de Depósito del 16 de febrero de 1900, que previó en su artículo 2º que se considerarían a dichos almacenes como instituciones de crédito y que se le aplicarían en lo relativo a su creación, como en lo que hace a franquicias, preceptos y reglas generales, las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, salvo aquello que de peculiar tuviere la ley especial dictada para regir los almacenes.<sup>211</sup>

La revolución maderista supuso básicamente una continuidad en términos bancarios, ya que existía una variedad de bancos de emisión, sin embargo, el régimen de Victoriano Huerta rápidamente colocó a las finanzas gubernamentales en una situación desfavorable y para paliar la situación recurrió a la imposición de préstamos a los bancos locales que a la larga provocaron quebrantos.

En 1915, Venustiano Carranza quiso forzar a los bancos a ceñirse estrictamente al marco legal —garantizando, entre otras cosas, que los billetes en circulación contaran con la garantía mínima en metálico que señalaba la ley— sin sopesar adecuadamente las circunstancias de precariedad en las que se encontraban precisamente por las pugnas políticas provocadas por los bandos contrarios, ya que la sanción en caso de incumplimiento sería su liquidación. En este contexto, normativamente hablando se expidió la ley del 15 de septiembre de 1916, que puso en liquidación los diversos bancos de emisión y estableció las bases para organizarlos, como consecuencia de la situación anormal a que habían sido conducidos por las contingencias revolucionarias.<sup>212</sup>

En la Constitución de 1917, el artículo 28 quedó redactado de la siguiente manera:

*Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones*

---

<sup>211</sup> Martínez Sobral, Enrique, *op. cit.*, nota 205, p. 247.

<sup>212</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *op. cit.*, nota 206, pp. 25-26.

*a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes de depósito de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.*

*En consecuencia , la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.*

*No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.*

*Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la*

*vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada Estado. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de asociaciones de que se trata.*

Como se puede observar, en este artículo quedó prevista que la facultad de emitir billetes estaba reservada a un Banco único de emisión controlado por el Gobierno Federal, sentando las bases de la creación del Banco de México, lo cual a la vez impidió que los bancos particulares pudieran realizar emisiones.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1924 es en la que se estableció por primera ocasión un Banco Único de Emisión y se adicionaron diversas instituciones de crédito no previstas antes, como los bancos industriales, agrícolas, de depósito, de fideicomiso y de descuento. El 25 de agosto de 1925 se promulgó la ley que creó al Banco de México.<sup>213</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1932 eliminó el Banco Único de Emisión y realizó una reclasificación de las instituciones de crédito.<sup>214</sup> Cabe mencionar que la figura de la institución nacional de crédito fue el origen legal de la Banca de desarrollo.

En 1941 se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sustento del quehacer crediticio por más de cuarenta años. En 1947 se creó el Patronato del Ahorro Nacional, institución destinada

---

<sup>213</sup> Acosta Romero, Miguel, “Notas acerca de las funciones y naturaleza jurídica del Banco de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXV, Núms. 97-98, enero-junio 1975, p. 4. Consultada el 1 de enero de 2021 en: <https://bit.ly/3BHcPWh>

<sup>214</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, p. 39.

exclusivamente a la promoción del ahorro nacional y facultada para emitir títulos de crédito denominados “bonos del ahorro nacional”.<sup>215</sup>

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 contenía un principio de especialización en el artículo 2º, que clasificaba a las instituciones de crédito en bancos de depósito, bancos de capitalización, sociedades financieras e hipotecarias. Dentro de las organizaciones auxiliares de crédito previstas en el artículo 3º estaban los almacenes generales de depósito, las bolsas de valores, las cámaras de compensación y las uniones de crédito, y se considerarían como instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito las que fueran establecidas bajo esa modalidad por el Gobierno Federal.

A pesar de lo anterior, como bien apunta Acosta Romero,<sup>216</sup> la especialización de la banca sólo existió formalmente, ya que en realidad desde los años cuarenta se observó en el país un fenómeno de formación de lo que a la postre se llamarían grupos financieros, en el cual accionistas y directores de un banco de tal o cual especialidad, adquirirían en forma sucesiva y organizada otros tipos bancarios, siendo en la mayor parte de los casos las mismas personas, o entre sí suscribían acciones de los bancos, lo que permitió que un mismo grupo de instituciones siguiera una política económica y financiera unitaria, siendo administrados por las mismas personas, con capacidad de operación y penetración en el mercado mayor que la de los bancos que actuaban aisladamente.

En 1970 se modificó y adicionó el artículo 99 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, para permitir la creación de grupos financieros.<sup>217</sup> De esta manera, se revistió tardíamente de

---

<sup>215</sup> Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, 5a ed., México, Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2018, p. 28.

<sup>216</sup> Acosta Romero, Miguel, *La Banca Múltiple*, México, Porrúa, 1981, pp. 212-213.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 29.

legalidad a una tendencia que se venía gestando desde años atrás en el sistema bancario mexicano, en un paso a lo que se le conoce como banca universal.

El 18 de marzo de 1976 se publicaron el Diario Oficial de la Federación las Reglas par el Establecimiento y Operación de Bancos Múltiples, en las que señalaba que, para operar como tales, debían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una solicitud acompañada del proyecto de acuerdos de las asambleas de accionistas, relativos a las fusiones conducentes a la constitución del banco múltiple, así como el plan de fusión de las sociedades respectivas. Luego, mediante decreto publicado el 22 de diciembre de 1978 publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adición a la Ley de 1941 el Capítulo VII relativo a las instituciones de banca múltiple. Derivado de estos avances, se pueden definir con claridad tres etapas en la evolución de la Banca mexicana: la banca especializada, los grupos financieros y la banca múltiple.<sup>218</sup>

En el informe presidencial del 1 de septiembre de 1982 el Ejecutivo Federal decretó la nacionalización de la Banca,<sup>219</sup> a pesar de que el artículo 28 constitucional no preveía el monopolio de la Banca por parte del Estado mexicano. El 17 de noviembre de 1982 se publicó un decreto aprobado con el Constituyente Permanente a través del cual se agregó un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para formalizar el monopolio del servicio público de banca y crédito en manos del Estado.

El 31 de diciembre de 1982 se publicó el decreto mediante el cual se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fruto de la nacionalización o estatización

---

<sup>218</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, pp. 40-41.

<sup>219</sup> Guzmán Holguín, Rogelio, *op. cit.*, p. 215. En páginas posteriores el autor argumenta porque en su opinión es más correcto hablar de estatización de la Banca que de nacionalización.

de la Banca,<sup>220</sup> derogando parcialmente la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, que continuó rigiendo en lo referente a las operaciones bancarias, la labor de vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, las disposiciones generales comunes y la contabilidad. Más adelante, por medio de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, surgió la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, cuya reglamentación sirvió para transformar los bancos de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito.

El 27 de junio de 1990 se modificó nuevamente el artículo 28 constitucional para suprimir el monopolio del servicio público de banca y crédito, generándose una reprivatización de la Banca, y tanto la Ley de Instituciones de Crédito como la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio 1990. En la primera de ellas se establecieron las bases para la transformación de los bancos múltiples de sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas, mientras que en la segunda se regularon los grupos financieros, integrados por una sociedad controladora y alguna de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de sociedades de inversión, distribuidoras de acciones de fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro y sociedades financieras de objeto múltiple. Estos nuevos grupos financieros han

---

<sup>220</sup> El fenómeno de nacionalización o estatización de la Banca es un tema muy complejo e interesante que excede los límites de esta tesis. Un sector de la doctrina ha caracterizado este periodo (1982-1990) como de represión financiera o de subdesarrollo financiero. Véase Dávalos Mejía, L. Carlos Felipe, *Banca y derecho*, México, Oxford University Press, 2014, pp. 452-456.

conformado una nueva etapa de “banca universal”, mediante la cual se pueden prestar los servicios de intermediarios financieros bancarios y no bancarios.<sup>221</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito sufrió reformas significativas en el año 2002, incorporándosele nuevas operaciones a las entidades financieras, y se modificó su sistema de supervisión, inspección y protección. Asimismo entre el 2002 y el 2006 se realizaron diversas reformas entre las que se pueden destacar aquellas realizadas para fortalecer el capital de las instituciones de crédito, desregular actividades, incorporar nuevas operaciones, proveer al buen funcionamiento del sistema de pagos, prevenir y detectar el lavado de dinero, incrementar las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de protección de los intereses del público, la incorporación de filiales y la posibilidad de que las instituciones de crédito puedan actuar como fiduciarias de los fideicomisos de garantías, entre otras cosas.<sup>222</sup>

Durante el año 2012, en el seno del acuerdo político denominado Pacto por México, surgieron una serie de once reformas estructurales diseñadas para cumplimentar tres grandes objetivos nacionales: elevar la productividad; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos; y afianzar el régimen democrático. Del primer objetivo se derivó la reforma financiera, a través del decreto publicado el 10 de enero de 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera —y en materia bancaria también— y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, pp. 41-42.

<sup>222</sup> Vázquez Flores, Manuel Alejandro y Casillas del Río, Jesús, *Apuntes de Derecho Bancario y Bursátil*, México, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 236.

<sup>223</sup> Borboa Álvarez, Edith Patricia, y Delhumeau Rivera, Sheila, “Reforma financiera y la responsabilidad social empresarial en el sector bancario de México”, *Revista Latinoamericana de derecho social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio de 2018, p. 32. El decreto fue publicado como señala el 10 de enero de 2014, y no el 9 de enero de 2014 como incorrectamente se señala en este artículo. Consultada el 2 de enero de 2021 en: <https://bit.ly/3zIhIx1>

Además de la expedición de la ley señalada, treinta y tres ordenamientos legales sufrieron modificaciones.

La reforma financiera no implicó ningún cambio constitucional, solo cambios a la legislación secundaria, sin embargo fue un cambio integral que modificó leyes que regulan a diversas entidades como los bancos, casas de bolsa, uniones de crédito y entidades de ahorro popular, y las disposiciones procesales aplicables a los juicios donde éstas intervienen, órganos de administración de justicia relacionados con la materia, así como protección al usuario.<sup>224</sup> Al haberse erigido como una reforma de gran calado, consideramos que sus efectos a largo plazo todavía están pendientes ser evaluados adecuadamente.

## **Capítulo III. El amparo en Argentina**

### **III.1 Introducción**

Dentro del largo repertorio de países americanos que han recibido en mayor o menor medida la influencia del amparo mexicano, y ante la imposibilidad de analizar siquiera someramente todos ellos, he decidido enfocarme en este capítulo en el amparo argentino. Así pues, realizaré un breve estudio sobre éste, enfocado a su interposición en contra de actos de particulares, el cual servirá de antesala para el siguiente capítulo de esta obra, donde se analizarán los aspectos medulares del juicio de amparo indirecto contra actos de las instituciones de crédito. El caso argentino me ayudará para elaborar alguna de mis conclusiones como se podrá ver, y es un tópico

---

<sup>224</sup> Avendaño Carbellido, Octavio, “La reforma financiera y su impacto en el usuario”, *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, México, UNAM, agosto-noviembre de 2016, p. 177. Consultada el 10 de enero de 2021 en: <https://bit.ly/3zIvEae>

sumamente interesante<sup>225</sup> ya que, aunque recibió innegablemente la influencia del amparo mexicano,<sup>226</sup> siguió un rumbo diferente en lo que respecta al combate de actos de particulares, avanzando con mucha mayor rapidez que en nuestro país.

En Argentina se reconoce ampliamente la influencia recibida en su amparo por parte de su similar mexicano, establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución de 1917.<sup>227</sup> Argentina es una república establecida en un estado federal, por disposición del artículo 1º de su Constitución Nacional. Para la acción de amparo existe una legislación federal y otra estadual. En este trabajo únicamente abordaré la legislación federal.<sup>228</sup> Asimismo, interesa

---

<sup>225</sup> El juicio de amparo se extendió a toda Latinoamérica con el paso de los años: “El amparo ha sido concebido en todos los países latinoamericanos como un medio judicial extraordinario especialmente establecido para la protección de los derechos constitucionales, contra los agravios o amenazas infligidos contra los mismos por parte de autoridades y de particulares.” Brewer-Carías, Allan R., *El proceso de amparo en el derecho constitucional comparado en América Latina*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2016, p. 1.

<sup>226</sup> Sagüés señala que, a pesar del tiempo transcurrido, en la reforma constitucional de 1994 se citó por varios de los convencionales tales como Romero Feris, Cornet y Oliveira a la Constitución mexicana y al amparo mexicano. *Cfr.* Sagüés, Néstor, Pedro, *La Constitución bajo tensión. Colección Constitución y Derechos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016, p. 378. Consultado el 19 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/3zITof7>

<sup>227</sup> Véase: Maraniello, Patricio Alejandro, “El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales”, *Revista IUS*, México, vol. 5, número 27 enero-junio 2011. Consultada el 18 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/3iawgiK>

<sup>228</sup> En Argentina se estila decir *acción* de amparo y no *juicio* de amparo. Así se establece tanto en la Constitución como en la Ley 19.986. El artículo 43 de la Constitución señala: “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida (sic) de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados

resaltar que solo nos referiremos al amparo individual o clásico, y no al amparo colectivo.<sup>229</sup>

Se distinguen tres grandes etapas en su evolución: 1º) Desde 1957-1958 hasta 1966; 2º) Desde 1966 hasta 1994 y 3º) Desde 1994 hasta la actualidad.<sup>230</sup>

### III.2 Etapa jurisprudencial (1957-1966)

Históricamente, en este país el amparo surgió como una creación judicial, en los afamados casos de “Ángel Siri” y “Samuel Kot”, en los años 1957 y 1958 respectivamente, con menos de un año de distancia en el dictado de ambas sentencias.<sup>231</sup>

---

a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.” Por su parte, el artículo 1º de la Ley 19.986 indica: “La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocida por la Constitución Nacional, con la excepción de la libertad individual tutelada por el habeas corpus.” Por ello es que se afirma que el amparo es la garantía de las garantías, al proteger un gran número de derechos del individuo, excepto la libertad física protegida por el hábeas corpus.

<sup>229</sup> Salerno, Gonzalo, “La acción de amparo en el derecho constitucional argentino”, *Revista Ciencia Jurídica y Política*, Nicaragua, año 2, No. 3, enero-julio 2016, pp. 89-90. Consultada el 20 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/2XQjQoR>

<sup>230</sup> Vallefín, Carlos. A. *El amparo en la Argentina: origen y trayectoria, su espacio en América Latina*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2010, p. 10.

<sup>231</sup> La doctrina apunta que, aunque el origen de la institución jurídica por vía pretoriana sea severamente cuestionado, se puede constatar la ampliación paulatina de los derechos que protege sin trastocar la voluntad legislativa. Véase: Olmos Sonntag, María Gimena, “El amparo como instrumento de control”, *El Control de la Actividad Estatal II, Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos*, Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016, pp. 181-182. Consultada el 20 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/3ESiPxD>

## Caso “Ángel Siri”

En el caso del señor Ángel Siri, los antecedentes relevantes son los siguientes. Dicho hombre era dueño del diario *Mercedes*, en la ciudad homónima en la provincia de Buenos Aires. Su periódico fue cerrado por las autoridades, y custodiado por la policía, por lo que alegó violaciones a las libertades de imprenta y de trabajo, previstas en los artículos 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional, y sus correlativos preceptos de la Constitución de la provincia de Buenos Aires.

Aunque en la primera y la segunda instancia el accionante no vio satisfechas sus pretensiones, cuando el asunto llegó a la Corte Suprema de la Nación a través del *recurso extraordinario* la situación cambió, al resolver el órgano jurisdiccional supremo en su favor, mediante sentencia dictada el 27 de diciembre de 1957, al estimar que no se estaba ante la presencia de un recurso de *habeas corpus* —figura jurídica ya arraigada, que únicamente protegía la libertad física del individuo ante detenciones arbitrarias o ilegales—, sino ante una acción de naturaleza distinta, que tenía su fundamento en las libertades constitucionales previstas en los dispositivos constitucionales citados, y que bastaba con comprobar la restricción de un derecho para que la garantía constitucional invocada tuviera que ser restituida por los jueces íntegramente, sin que sea válido alegar falta de una ley que regule la situación. Es de hacer notar que el fallo fue aprobado mayoritariamente, pues uno de los ministros se ciñó al criterio tradicional consistente en que la Corte no tenía jurisdicción para resolver como lo hizo, porque no estaba previsto en ley que lo pudiera hacer de esa manera. Es decir, según esta opinión particular la Corte no podría crear una vía procesal no regulada legalmente, la jurisdicción debía provenir necesariamente de la ley. Empero, prevaleció el criterio contrario.

### **Caso “Samuel Kot”**

En el caso del señor Samuel Kot,<sup>232</sup> la firma denominada “Samuel Kot S.R.L.”, propietaria de un establecimiento textil situado en la calle Arias número 228 de Villa Lynch, partido de San Martín, provincia de Buenos Aires, sufrió un conflicto de naturaleza laboral con sus trabajadores. La huelga estalló, pero fue declarada ilegal por la Delegación de San Martín del Departamento Provincial de Trabajo, por lo cual la firma patronal dispuso que los trabajadores volvieran a su trabajo a las veinticuatro horas, ya que de lo contrario serían despedidos. Mes y medio más tarde, el presidente del Departamento Provincial de Trabajo declaró nulo lo resuelto por su Delegación de San Martín, y también intimó a las partes a volver a las labores. Dado que la empresa se negó a reincorporar a su trabajo a ciertos obreros que habían sido despedidos, éstos y algunos más ocuparon la fábrica, paralizándola por completo.

Inmediatamente después, el socio gerente de la empresa presentó denuncia por usurpación ante la comisaría de Villa Lynch en San Martín, reclamando la entrega del inmueble e iniciándose el procedimiento correspondiente. El juez de la causa decidió sobreseer bajo el argumento que la ocupación de los obreros no tenía por finalidad despojar de la posesión del inmueble, con el ánimo de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad, sino en función de la existencia de un conflicto laboral. El inconforme apeló la decisión ante la Cámara 3ra. de Apelación en lo Penal de la Plata, sin embargo, la decisión fue confirmada. Ahora bien, antes de dictarse la sentencia de la Cámara, el apoderado de la empresa interpuso un “recurso de amparo” para lograr la desocupación del inmueble, invocando la sentencia del 27 de diciembre de 1957 en el “caso Siri”.

---

<sup>232</sup> El fallo de la Corte Suprema, puede revisarse íntegro en la siguiente dirección, consultada el 9 de junio de 20 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/3zSNTdS>

La Cámara desechó el recurso el mismo día, aduciendo que el recurso de hábeas corpus —esta fue la interpretación que dicho tribunal dio al medio de impugnación planteado— tenía invariablemente por objeto la protección de la libertad personal o corporal y no podía hacerse extensivo a otros derechos que se pretendían vulnerados, debiendo ejercerse tales derechos conforme a los respectivos procedimientos creados por las leyes de la materia. En contra de esta sentencia, el interesado interpuso en esta ocasión el recurso extraordinario, el cual fue enviado por la Cámara de Apelación a la Corte Suprema.

La Corte Suprema señala contundentemente en su sentencia del 5 de septiembre de 1958:

*Este no dedujo recurso de 'hábeas corpus', sino de amparo, invocando los derechos constitucionales de la libertad de trabajo, de la propiedad y de la libre actividad, o sea, dedujo una garantía distinta a la que protege la libertad corporal y que, a semejanza del hábeas corpus, procura asimismo una protección expeditiva y rápida que emana directamente de la Constitución. Esta Corte lo ha declarado así en la sentencia de fecha 27 de diciembre del año próximo pasado en la causa "Siri Angel" (Fallos, 239:459), con fundamentos que se dan aquí por reproducidos en todo lo pertinente.*

*Que si bien en el precedente citado la restricción ilegítima provenía de la autoridad pública y no de actos de particulares, tal distinción no es esencial a los fines de la protección constitucional. Admitido que existe una garantía tácita o implícita que protege los diversos aspectos de la libertad individual (art. 33, Constitución Nacional), ninguna reserva cabe establecer de modo que excluya en absoluto y a priori toda restricción que emane de personas privadas.*

*Es verosímil presumir que, en el ánimo de los constituyentes de 1853, las garantías constitucionales tuvieron como inmediata finalidad la*

*protección de los derechos esenciales del individuo contra los excesos de la autoridad pública. En el tiempo en que la Constitución fue dictada, frente al individuo solo e inerme no había otra amenaza verosímil e inminente que la del Estado. Pero los constituyentes tuvieron la sagacidad y la prudencia de no fijar exclusivamente en los textos sus temores concretos e históricos, sino, más bien, sus aspiraciones y sus designios permanentes y aun, eternos: la protección de la libertad. Esto último es lo que resulta del inequívoco y vehemente espíritu liberal de la ley suprema, aquello otro lo que se comprueba objetivamente en los textos constitucionales mismos. Nada hay, ni en la letra ni en el espíritu de la Constitución, que permita afirmar que la protección de los llamados 'derechos humanos' - porque son los derechos esenciales del hombre- esté circunscripta a los ataques que provengan sólo de la autoridad. Nada hay, tampoco, que autorice la afirmación de que el ataque ilegítimo, grave y manifiesto contra cualquiera de los derechos que integran la libertad, lato sensu, carezca de la protección constitucional adecuada - que es, desde luego, la del 'hábeas corpus' y la del recurso de amparo, no la de los juicios ordinarios o la de los interdictos, con traslados, vistas, ofrecimientos de prueba, etc.- por la sola circunstancia de que ese ataque emane de otros particulares o de grupos organizados de individuos. Intentar construcciones excesivamente técnicas para justificar este distingo, importa interpretar la Constitución de modo que aparezca ella amparando realmente, no los derechos esenciales, sino las violaciones manifiestas de esos derechos. Las circunstancias concretas de esta causa constituyen por sí solas un ejemplo significativo.*

*Aun menos admisible es el distingo a que antes se ha hecho referencia, considerando las condiciones en que se desenvuelve la vida social de*

*estos últimos cincuenta años. Además de los individuos humanos y del Estado, hay ahora una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica, que sólo raramente conocieron los siglos anteriores: los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas, que acumulan casi siempre un enorme poderío material o económico. A menudo sus fuerzas se oponen a las del Estado y no es discutible que estos entes colectivos representan, junto con el progreso material de la sociedad, una nueva fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales.*

*Si, en presencia de estas condiciones de la sociedad contemporánea, los jueces tuvieran que declarar que no hay protección constitucional de los derechos humanos frente a tales organizaciones colectivas, nadie puede engañarse de que tal declaración comportaría la de la quiebra de los grandes objetivos de la Constitución y, con ella, la del orden jurídico fundamental del país. Evidentemente, eso no es así. La Constitución no desampara a los ciudadanos ante tales peligros ni les impone necesariamente recurrir a la defensa lenta y costosa de los procedimientos ordinarios. Las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción: 'Las leyes disponen para lo futuro', dice el art. 3 del Código Civil, con un significado trascendente que no se agota, por cierto, en la consecuencia particular que el precepto extrae a continuación. Con mayor fundamento, la Constitución, que es la ley de las leyes y se halla en el cimiento de todo el orden jurídico positivo, tiene la virtualidad necesaria de poder gobernar las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existían*

*en tiempo de su sanción. Este avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, es la obra genuina de los intérpretes, en particular de los jueces, quienes deben consagrar la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para que fue dictada la Constitución. Entre esos grandes objetivos y aun el primero entre todos, está el de 'asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino'. (Préambulo)*

*Con respecto a la protección de la libertad corporal, la interpretación amplia es la que surge del pertinente precepto de la ley suprema: 'Nadie puede ser ... arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente', dice el art. 18 con fórmula muy general, lo que significa establecer que, no tratándose de esa única hipótesis estricta, toda privación ilegítima de la libertad personal, sin distinción alguna acerca de quien emana, autoriza el amparo de la Constitución. Esta amplitud del hábeas corpus es la que corresponde a la tradición del recurso en el derecho angloamericano - fuente inmediata del nuestro, a través de la Carta de los Estados Unidos del Norte- y si bien ha sido indebidamente restringido por la mayoría de los códigos procesales - que han tomado por ratio lo que era sólo ocasio-, es la que corresponde a la letra y al espíritu de la Constitución. Así lo reconocen diversos tratadistas de nuestro derecho: 'La ley no debe dar una garantía limitada, una protección parcial, diremos así, contra los actos de determinados poderes. Contra todos los poderes, incluso el judicial, contra los avances de los particulares, en cuanto afectan las garantías individuales, debe ella tener el mismo imperio e igual eficacia' (Jofré, Tomás, Manual de procedimiento criminal, Buenos Aires, 1914, nro. 164). Esta crítica del eminente jurista, exacta con respecto a la ley de*

*procedimiento, no alcanza al texto amplio de la Ley Suprema. Entre las Constituciones de provincias, es digna de señalar la de Entre Ríos, que conserva expresamente el alcance tradicional del hábeas corpus, extendiéndolo aún, a la protección de cualquiera de las garantías establecidas en la Constitución Nacional o Provincial o las leyes (art. 25).*

*La misma amplitud corresponde reconocer al recurso de amparo, que esta Corte, en el precedente antes mencionado (Fallos, 239:459), extrajo de la sabia norma del art. 33 de la Constitución. Sin una reserva que, expresa o implícitamente, emane de los preceptos constitucionales y que imponga una inteligencia restringida del recurso de amparo, la interpretación amplia es la que mejor consulta los grandes objetivos de la Ley Suprema y las genuinas finalidades de aquellas garantías. Lo que primordialmente tienen en vista el hábeas corpus y el recurso de amparo, no es el origen de la restricción ilegítima a cualquiera de los derechos fundamentales de la persona humana, sino estos derechos en sí mismos, a fin de que sean salvaguardados. Dichas garantías no atienden unilateralmente a los agresores, para señalar distinciones entre ellos, sino a los agredidos, para restablecer sus derechos esenciales. La Constitución está dirigida irrevocablemente a asegurar a todos los habitantes 'los beneficios de la libertad' y este propósito, que se halla en la raíz de nuestra vida como Nación, se debilita o se corrompe cuando se introducen distinciones que, directa o indirectamente, se traducen en obstáculos o postergaciones para la efectiva plenitud de los derechos.*

*En el mismo sentido, la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 10 de diciembre de 1948, establece en su art. 8: 'Toda*

*persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley'. Siempre que aparezca, en consecuencia, de modo claro y manifiesto, la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas así como el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales, corresponderá que los jueces restablezcan de inmediato el derecho restringido por la rápida vía del recurso de amparo. Todo lo que puede añadirse es que, en tales hipótesis, los jueces deben extremar la ponderación y la prudencia - lo mismo que en muchas otras cuestiones propias de su alto ministerio- a fin de no decidir, por el sumarísimo procedimiento de esta garantía constitucional, cuestiones susceptibles de mayor debate y que corresponde resolver de acuerdo con los procedimientos ordinarios.*

*Pero, guardadas la ponderación y la prudencia debidas, ningún obstáculo de hecho o de derecho debe impedir o retardar el amparo constitucional. De otro modo, habría que concluir que los derechos esenciales de la persona humana carecen en el derecho argentino de las garantías indispensables para su existencia y plenitud, y es obvio que esta conclusión no puede ser admitida sin serio menoscabo de la dignidad del orden jurídico de la Nación.*

*En el caso de autos, se trata de la ocupación material de una fábrica por parte del personal obrero, determinada exclusivamente por un conflicto de carácter laboral con la empresa. Los ocupantes no han invocado ni pretenden tener ningún derecho a la posesión o detención de la fábrica. Según sus manifestaciones expresas y concordantes, la ocupación obedece al conflicto existente con la empresa patronal y se*

*mantienen en el inmueble 'sin ejercer violencia alguna, y defendiendo de esa manera su trabajo y a la espera de una resolución definitiva' (fojas 29, 30,31 y ss. de la causa K. 21).*

*Ahora bien, la acción directa o sea 'el aseguramiento o la satisfacción de una pretensión por autoridad propia' (Enneccerus-Nipperdey, Derecho civil. Parte general, vol. II, 223, Barcelona, 1935), no está consagrada por nuestra legislación, salvo en los casos de legítima defensa o de estado de necesidad, que presuponen indispensablemente la circunstancia de que el agente no pueda obtener en tiempo el auxilio de la autoridad. Con respecto a la posesión de las cosas, es un caso particular de aquellas defensas el legislado por el art. 2470 del Código Civil. Pero ni este Código ni otra ley alguna de nuestro ordenamiento reconocen a nadie, sin mediar aquellas situaciones de excepción, la facultad de recurrir por sí mismo a las vías de hecho para asegurar o defender lo que estima su derecho, mantenerse en ellas ante la pasiva presencia de la autoridad pública. Ningún precepto legal confiere esa facultad a los obreros o a cualquier otro sector del pueblo argentino. No se trata de negar o discutir la existencia del derecho de huelga ni poner en duda la legitimidad de las reclamaciones de los obreros en el conflicto que mantienen con la empresa patronal, aspectos absolutamente extraños a la instancia extraordinaria de esta Corte en la ocasión presente. Lo que aquí se afirma es la obvia conclusión de que todos los ciudadanos están sometidos a las leyes y que ninguno puede invocar en su favor derechos supra legales, es decir, derechos que existirían por encima y con prescindencia de las normas que integran el derecho positivo argentino. No otra cosa significa decir, desde el punto de vista del imperio de la ley, que una comunidad humana exista como estado de derecho.*

*De las circunstancias de esta causa y, en particular, de las declaraciones expresas de los obreros que ocupan la fábrica, surge de modo manifiesto e indudable la ilegitimidad de esa ocupación. Nada hay, por tanto, en este solo aspecto de la ocupación, que corresponda diferir a los procedimientos ordinarios establecidos por las leyes para la dilucidación de los aspectos de fondo del conflicto gremial y de los derechos de las partes. Nada hay tampoco que requiera ser debatido en una acción real o en un interdicto posesorio. Aun en la hipótesis de que los obreros tuvieran toda la razón y la empresa ninguna, sería siempre verdad que la ocupación de la fábrica por aquéllos es ilegítima, como vía de hechos no autorizada por nuestras leyes.*

*También es manifiesto el agravio serio e irreparable que resulta de esta situación para los propietarios de la fábrica y aun para los intereses generales. La ocupación de los obreros dura desde hace casi tres meses y desde entonces la fábrica está 'totalmente paralizada' (expte. K. 21, informe de fojas 36), sin que pueda saberse qué tiempo tardará aún para que el conflicto sea resuelto por las autoridades competentes ni cuál es el estado de los procedimientos respectivos. La magnitud del agravio y su carácter irreparable son, así, patentes.*

*Que, como surge de las consideraciones que anteceden, se hallan reunidas en este caso las condiciones necesarias para la procedencia del recurso de amparo deducido. Los hechos de la causa revelan de modo indudable que existe una restricción ilegítima de los derechos constitucionales invocados por el recurrente: desde luego, el de propiedad; también y, sobre todo, el de la libertad de trabajo, pues lo ocupado por los obreros no es un inmueble baldío o improductivo, sino una fábrica en funcionamiento y mediante la cual el propietario ejerce su actividad económica de fabricante. En estas condiciones, no es*

*juicioso pretender que el afectado reclame la devolución de su propiedad por los procedimientos ordinarios; si cada vez que, a raíz de un conflicto, muchas personas ocupan materialmente una fábrica, un instituto privado de enseñanza o cualquier otro establecimiento, los propietarios no tuvieran más recurso, para defender sus derechos constitucionales, que deducir un interdicto posesorio o de despojo, con múltiples citaciones a estar a derecho para todos y cada uno de los ocupantes, con la facultad de éstos de designar sus propios abogados, de contestar traslados y vistas, de ofrecer y producir pruebas, etc., cualquiera comprende a qué quedaría reducida la protección de los derechos que habrían concedido las leyes y de qué modo habría quedado subvertido el orden jurídico del país. En situaciones como las mencionadas, que es también la de estos autos, la protección judicial de los derechos constitucionales no tolera ni consiente semejantes dilaciones.*

*Por ello, habiendo dictaminado el procurador general, se revoca la sentencia apelada de fojas 5, haciendo uso de la facultad que acuerda a esta Corte el art. 16, parte 2da. de la ley 48, y habida cuenta de las constancias existentes en el expediente K.21. XIII, de las que resulta haberse oído a los ocupantes del inmueble de que trata la causa, se hace lugar al recurso de amparo deducido a fojas 1/3. En consecuencia, y sin más trámite, líbrese oficio por secretaría al comisario de Villa Lynch, provincia de Buenos Aires, a fin de que proceda de inmediato, con habilitación de días y horas, a entregar al señor Sabatino Kot, representante de 'Samuel Kot, Sociedad de Responsabilidad Limitada', el establecimiento textil situado en la calle Arias 228, Villa Lynch, partido de San Martín, libre de todo ocupante".*

### III.3 Etapa legislativa (1966-1994)

La creación jurisprudencial del amparo propició el abuso de la figura por parte de los litigantes, y una consecuente resistencia de los tribunales a admitir las demandas en un afán de corregir su uso desmedido. Se optó entonces por legislar en la materia en el año de 1966.<sup>233</sup>

En la ley 16.986, siguiente paso en el desarrollo del amparo argentino, importa destacar que no se previó expresamente el amparo contra particulares. Esta posibilidad se reguló poco después en el año de 1968 dentro del Código Civil y Comercial de la Nación.

Así, conforme a la ley 16.986, la acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de una autoridad pública (sic) que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos en la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el hábeas corpus.<sup>234</sup>

El artículo 321 inciso 2º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación prevé en similares términos la procedencia del proceso sumarísimo, contra actos u omisiones de particulares, cuando la cuestión por su naturaleza no deba sustanciarse por alguno de los procesos establecidos por dicho código u otras leyes, que le brinden la tutela inmediata y efectiva a que está destinada esta vía acelerada de protección.<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> Cfr. Vallefín, Carlos. A., *op. cit.*, nota 230, p. 18.

<sup>234</sup> Artículo 1 de la ley 19.986.

<sup>235</sup> Este artículo debe leerse en conjunción con el artículo 498. “En los casos en que se promoviese juicio sumarísimo, presentada la demanda, el juez, teniendo en cuenta la naturaleza de la cuestión y la prueba ofrecida, resolverá de oficio y como primera providencia si correspondiese que la controversia se sustancie por esta clase de proceso. Si así lo decidiese, el trámite se ajustará a lo establecido para el proceso ordinario, con estas modificaciones: 1) Con la demanda y contestación se ofrecerá la prueba y se agregará la documental. 2) No serán admisibles excepciones de previo y especial pronunciamiento, ni

### III.4 Etapa constitucional (1994 a la fecha)

En el artículo 43 la Constitución argentina reformado contempla la institución del amparo de esta forma:

*Art. 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas (sic) o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.*

*Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.*

*Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer*

---

reconvención. 3) Todos los plazos serán de tres días, con excepción del de contestación de demanda, y el otorgado para fundar la apelación y contestar el traslado memorial, que será de cinco días. 4) Contestada la demanda se procederá conforme al artículo 359. La audiencia prevista en el artículo 360 deberá ser señalada dentro de los diez días de contestada la demanda o de vencido el plazo para hacerlo. 5) No procederá la presentación de alegatos. 6) Sólo serán apelables la sentencia definitiva y las providencias que decreten o denieguen medidas precautorias. La apelación se concederá en relación, en efecto devolutivo, salvo cuando el cumplimiento de la sentencia pudiese ocasionar un perjuicio irreparable en cuyo caso se otorgará en efecto suspensivo.”

*informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.*

Así, se dice el amparo argentino no contempla una diferenciación teórica entre clases de derechos.<sup>236</sup>

### **III.5 Aspectos relevantes**

No es mi pretensión elaborar una extensa monografía sobre el amparo argentino ni sería el trabajo adecuado para ello. Me limitaré exclusivamente a describir con un matiz de generalidad, algunos aspectos que me permitirán apuntalar de mejor forma mis conclusiones en el capítulo final de la tesis. Por lo tanto, abordaré los puntos más importantes vinculados con la procedencia de la acción de amparo en Argentina, a partir del análisis del artículo 43 de la Constitución únicamente en la parte que nos interesa:<sup>237</sup>

---

<sup>236</sup> Carnota, Walter F., “Dos visiones constitucionales divergentes sobre el amparo: los casos argentino y español”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 9, julio-diciembre, 2003, p. 58. Se refiere el autor a los derechos previstos en la Constitución, los tratados internacionales o la ley. Consultada el 25 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/3m3CEtt>

<sup>237</sup> El artículo 43 de la Constitución de la Nación Argentina regula otros aspectos que no están relacionados con el objeto de esta tesis (como, por ejemplo, la protección de derechos colectivos o difusos o el hábeas corpus, entre otros), y que por lo tanto no estudiaré. El precepto en su totalidad dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 43. Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja,

*“ARTÍCULO 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.”*

Es posible desmenuzar la parte que nos atañe del artículo 43 en diversos aspectos. En primer lugar, el artículo indica que toda persona puede interponer la acción de amparo, lo cual fue interpretado por parte de la doctrina como una especie de ampliación de la legitimación para instar en el amparo, incluso en aquellos casos en que no hubiera una afectación directa. Sin embargo, ello no implica que pueda estar ausente el vínculo entre la parte litigante y su pretensión, o dicho de otra forma, el nexo lógico existente entre el estatus afirmado por el litigante y el reclamo cuya satisfacción busca obtener. La

---

altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística. Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio.”

jurisprudencia argentina menciona que, por regla general, debe existir un interés especial en el proceso, de tal suerte que exista legitimación.<sup>238</sup>

En segundo lugar, importa destacar que la acción de amparo debe ser “expedita y rápida”, es decir, debe estar libre de impedimentos que tiendan a ralentizar su eficacia, lo cual encuentra su justificación en la naturaleza de los derechos en juego. Podríamos decir que no existen artículos de previo y especial pronunciamiento o incidentes que aletarguen este muy particular proceso.

Aunque el artículo 43 de la Constitución no menciona expresamente un plazo para promover la demanda de amparo, se ha interpretado que resulta de aplicación el plazo de 15 días hábiles previsto en la ley 16.986, salvo que se trate de una ilegalidad continuada, pues entonces no aplicaría dicho plazo.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> En el caso mexicano, cuando el quejoso promueve el juicio de amparo indirecto contra una institución de crédito por un acto reclamado típico, como por ejemplo el el bloqueo de su cuenta bancaria, la legitimación se demostraría con la titularidad de la cuenta. Brewer-Carías comenta como se ha estructurado por regla general la cuestión de la legitimación dentro del proceso de amparo en las distintas jurisdicciones de América Latina: “En el juicio de amparo, como la acción tiene carácter personal, el accionante, como parte agraviada, en principio puede ser solamente el titular del derecho lesionado, es decir, la persona cuyos derechos constitucionales han sido agraviados o amenazados de agravio. Así, nadie puede intentar una acción de amparo alegando en nombre propio el derecho que pertenece a otro. Es por eso que la acción de amparo es una acción personal o ‘subjetiva’ en el sentido que sólo puede intentarla ante los tribunales la parte agraviada, con un interés personal, legítimo y directo, la cual puede actuar *in personam* o a través de su representante. Éste es el mismo principio que se aplica en la legitimación activa para procurar la medida de *injunction* estadounidense, que sólo se atribuye a la persona agraviada, pues solo ella es la que puede intentar la acción.” Brewer-Carías, Allan R., *op. cit.*, nota 225, pp. 54-55.

<sup>239</sup> Así razonó la Corte Suprema, por ejemplo, en el caso “Mosqueda”, aunque hay quienes indican que en ese caso se trata un acto lesivo único y no continuado. *Cfr.* Totino Soto, Malena K., “Repercusiones del caso ‘Mosqueda’: el camino hacia la exclusión del plazo de caducidad de la acción de amparo”, *Lecciones y Ensayos*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Nro. 91, 2013, pp. 275-287. Consultada el 15 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/38Iq901>. Hay sectores de la doctrina que pugnan por tener un plazo más amplio para promover el amparo, ya que argumentan que el plazo de quince días es absolutamente desproporcionado: “Por estas razones, si bien podría considerarse adecuado al principio de razonabilidad, por ejemplo, el plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que el afectado tuvo conocimiento fehaciente de la lesión, que concedía el proyecto de ley de amparo —que en su momento obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados—, Entiendo que sería conveniente un plazo más elástico, por ejemplo, noventa o ciento veinte días hábiles.” *Cfr.* Basterra, Marcela I., “El plazo de

En tercer lugar, el artículo establece una especie de condicionante, pues la acción de amparo no se podrá interponer si existe un medio judicial más idóneo, ya que si hay otra vía judicial disponible y eficaz para satisfacer la pretensión procesal del interesado, ésta debe intentarse. En decir, el amparo es una vía excepcional que parte de la premisa de la eficiencia del orden jurídico en la protección de los derechos. Es por esta razón que la Corte en Argentina ha dicho que quien solicita el amparo debe acreditar la inoperancia de otras vías procesales para lograr la reparación que solicita, ya que no es el objetivo del amparo soslayar trámites legales necesarios o que el litigante lo utilice como un atajo para trastocar las jurisdicciones vigentes. Así la jurisprudencia ha ido elaborando criterios que destacan la improcedencia del amparo en ciertos casos, por ejemplo, cuando existe una vía específica destacada por otra legislación o cuando el propio litigante eligió antes otra vía y después decide promover el amparo, será improcedente. Tampoco cuando se pretende el cumplimiento de contratos administrativos o el daño alegado es netamente patrimonial.<sup>240</sup>

---

caducidad en la acción de amparo. Normativa aplicable”, *Revista digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Argentina, Edición No 211, 2016, pp. 9-10. Consultada el 21 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/39BxH5l>

<sup>240</sup> Estos son solo algunos de los ejemplos que la jurisprudencia argentina ha desarrollado, sin que pretenda ser una lista limitativa. Se habla, pues, de un rol subsidiario del amparo, en el sentido de que es una vía excepcional: “Entendido literalmente, pareciera que, como regla, el amparo es directamente viable, salvo que hubiera, para reparar la lesión que pretende subsanarse por medio de esta acción, otra vía judicial más eficaz para el interesado. También interpretado gramaticalmente, resultaría que, aunque existiese un trámite administrativo para enfocar la lesión, incluso aunque fuese más provechoso que el amparo, no tendría que tenerse en cuenta, y el afectado podría ir, igualmente sin trabas, al amparo judicial. Esta exégesis puramente textualista obliga, no obstante, a que el operador se detenga en la expresión “más idóneo”. Si el acto u omisión impugnados por el amparo, aunque configurase un supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, demandase para su acreditación un debate más intenso que el que puede lograrse en el comprimido trámite del amparo, este último no sería el medio “más idóneo”, sino el “menos idóneo”, por su inconducencia (sic), para la tutela del derecho en juego. Resultaría, de tal modo, una suerte de amparo suicida, si se permite la alegoría. Pero aparte de lo dicho, la regla aquí considerada del art. 43 de la Constitución Nacional es lo que parte de la doctrina llama “norma infiel”, en el sentido que no trasluce la voluntad de su autor (en nuestro caso, el constituyente histórico). En efecto: el informe del constituyente que sostuvo en la Convención el despacho mayoritario (en definitiva aprobado),

*“ARTÍCULO 43.- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley.”*

En cuarto lugar, el artículo abre la posibilidad de que el amparo se interponga contra actos u omisiones tanto de las autoridades como de particulares. Fue precisamente la reforma de 1994 que incorporó la plena posibilidad del juicio contra éstos últimos.<sup>241</sup>

En quinto lugar, la lesión, restricción o amenaza de derechos debe ser actual o inminente, lo cual implica que el amparo tiene el objetivo de restituir o de prevenir y se debe acreditar un daño cierto, concreto, actual o inminente a un derecho del cual es titular el accionante.

En sexto lugar, la conducta debe ser realizada con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta. Si la conducta no es ostensiblemente antijurídica, no

---

convencional Díaz, fue terminante en el sentido de señalar que el amparo es un proceso excepcional, no viable si existieren procedimientos judiciales o administrativos eficaces par(sic) atender al acto lesivo. Y mencionó, precisamente, un caso jurisprudencial (“González”, de la Cámara Nacional en lo Civil), en este último sentido. La intención del constituyente histórico, pues, era la de concebir al amparo como instrumento procesal subsidiario, no directo: si en el mercado procesal hay vías administrativas o jurisdiccionales para atender genuina y útilmente una lesión a los derechos tutelados por el amparo, ellas deben seguirse, y no el amparo. Por el contrario, si esos conductos no son real y efectivamente idóneos, en función de las particularidades del caso concreto, entonces sí se abren las puertas del amparo.”

*Cfr.* Sagüés, Néstor Pedro, “La Cláusula de las Garantías. El art. 43 de la Constitución Nacional a veinte años de la reforma de 1994”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva Época*, Argentina, Núm. 9, 2014: Nueva Época, pp. 246-247. Consultada el 21 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/2WWXQsw>

<sup>241</sup> Indica Sagüés: “Otra consecuencia modificatoria de la normatividad infraconstitucional a raíz de la reforma de 1994 ha sido la plena admisibilidad del amparo contra actos de particulares, ocasionalmente prohibido por algunas constituciones provinciales (como la de Santa Fe, v.gr.), interdicción que ha debido entonces ceder ante la vigencia en todo el país del aludido art. 43 de la Constitución federal.” *Ibid.*, p. 253.

procederá el amparo. Esta característica implica que debe ser suficiente para la persona que promueva el amparo realizar una explicación somera de los hechos en los que apoya su demanda, y aportar un mínimo de pruebas, pues de no ser así iría precisamente en contra de la característica que acabamos de señalar.

Quedan fuera, por tanto, aquellos tópicos que sean opinables, por ejemplo, tratándose de interpretación de normas. Además, para cumplir con esta característica, el acto debe estar desprovisto del sustento normativo que le permita tener efectos válidos, de modo que no concuerde de modo inequívoco con la norma que prescribe lo que es debido.

También podemos decir que, para la Corte argentina, por regla general no existe arbitrariedad o ilegalidad notorias cuando los actos u omisiones que encuentran su fundamento en una norma general, ya que en este supuesto, habrá que argumentar la inconstitucionalidad de la norma en la que se funda el acto que genera la lesión o el agravio.

En séptimo lugar, los derechos que se invoquen en el amparo deben estar reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley.

En octavo lugar, se da la posibilidad de que el juez puede declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Después de haber examinado sucintamente el artículo 43 de la Constitución argentina en la parte que nos interesa, es oportuno reiterar las dos características más relevantes desde mi punto de vista, que podrían extrapolarse en la argumentación de los jueces mexicanos para ser aplicadas en algunos de los casos más representativos en los que una institución de crédito es señalada como autoridad responsable. Me refiero precisamente a dos características que van prácticamente unidas: la idoneidad y la rapidez. La acción de amparo en este sentido permitirá al demandante obtener una sentencia que tutele sus derechos de la manera más urgente posible, ante la ausencia de otro medio

judicial que permita resolver el conflicto en un breve tiempo para que no se lesione el derecho de manera irreparable.<sup>242</sup>

## **Capítulo IV. La institución de crédito como autoridad responsable en el juicio de amparo**

### **IV.1 Introducción**

---

<sup>242</sup> Perman concluye acertadamente: “De modo que, más allá de explicar dos corrientes bien diferenciadas en el análisis procesal del amparo (se refiere a las que señalan que el amparo es un vía excepcional en contraposición a las que no lo consideran así), entiendo que debemos en conjunto social comprender la esencia que dio el constituyente al artículo 43 CN, y recabar los antecedentes nacionales e inferiores para concluir que la situación que plantea el amparista debe compararse con un estado de necesidad que requiera una decisión jurisdiccional urgente, demostrando si correspondiere que instar las vías ordinarias administrativas o judiciales, pueda ocasionarle daño irreparable. Por lo cual, compartiendo ciertos parámetros de ambas corrientes desarrolladas, resalto que: ‘todos’ tenemos la tarea y responsabilidad de que en cada caso observar las características que la norma precepta para la viabilidad del amparo, esto es, cuando el objeto pretendido sea urgente, excepcional, especial, y necesite una decisión con las mismas características, merece instar la vía de amparo en estudio; cuando suceda lo contrario, es decir, la posibilidad que otorga la norma de incurrir a otras vías idóneas para dicho objeto y ello no ocasione daño irreparable, corresponde rechazar la vía expedita y rápida del artículo 43 CN. Por lo que, esta garantía receptada primeramente por la jurisprudencia, luego por la ley y finalmente por la Constitución Nacional, vino a establecer una ‘opción’, un ‘remedio’, una ‘vía especial’, un ‘recurso’ ante situaciones que requieran una pronta expedición de la justicia, ello, como vía procesal pertinente por sobre las instancias ordinarias que la norma reza para cada caso. De modo que, como resultado de estudio e investigación, concluyo que dentro del marco de una acción como la de amparo, debe existir por parte de quien la inste —y demostrar en consecuencia— un estado de necesidad que requiera respuesta inmediata del juzgador, por padecer un derecho constitucional que le ha sido violado, valiéndose así de una acción que le posibilite soslayar de procedimientos administrativos y/o judiciales ordinarios, atento que la instancia por ante ellos le haría un daño irreparable, por lo que, la acción expedita y rápida que prevé la Constitución Nacional y leyes, deviene de irreprochable aplicación.” Cfr. Perman, Guillermo Adrián, “Amparo, proceso urgente”, Revista Derechos en Acción, Argentina, Núm. 4, 2017 (las páginas no están enumeradas, la cita proviene del capítulo de “conclusión abordada” que está en la penúltima página). Consultada el 22 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/3DOPN1u>

Como vimos al final del capítulo segundo, en el ocaso de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó la jurisprudencia de “notas distintivas”, la cual marcó un hito al determinar las características que debe tener una autoridad responsable en el juicio de amparo; características que no estaban previstas en la legislación de amparo vigente en el momento de su creación.

En la Décima Época,<sup>243</sup> el Poder Judicial de la Federación formuló diversos criterios bajo la óptica del nuevo concepto de autoridad responsable proporcionado por la Ley de Amparo en vigor, y se apoyó también en la jurisprudencia de “notas distintivas” de la Segunda Sala. Muchos de estos criterios fueron emitidos en acatamiento a lo establecido en la propia legislación respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> En el Acuerdo 12/2011 del 10 de octubre de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó las bases de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, formándose a partir de las sentencias dictadas desde el 4 de octubre de 2011.

<sup>244</sup> La obligatoriedad de la jurisprudencia en general se desprende del artículo 94 undécimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. No es obstáculo que la jurisprudencia de “notas distintivas” se haya creado en la Novena Época bajo una ley anterior, ya que, conforme al artículo sexto transitorio del decreto de publicación de la Ley de Amparo vigente, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se le oponga. El Dr. Alejandro Sosa Ortiz al analizar este artículo transitorio comenta: “Entonces, a contrario sensu ¿la jurisprudencia anterior al 10 de enero de 1936, fecha en que entró en vigor la LA de 1936, ya no estaría vigente? O, se considera que la expresión *La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior*, comprende también la que refiere el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto que expide la referida Ley de 1936: *La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia hasta la fecha en que esta ley entre en vigor, obligará, en los términos del artículo 194 de la misma, y sólo podrá modificarse en la forma que previene el artículo 195*. Y, con ello, sigue vigente la jurisprudencia de la Quinta Época a la fecha. Somos de esta última opinión (...) ¿Y, cuando se puede advertir dicha contrariedad? En principio, tal contrariedad puede derivar fundamentalmente de las normas procesales que regulan el juicio de amparo. Así por ejemplo los criterios jurisprudenciales que: Sólo legitimaban como quejoso a quién se le afectaba su interés jurídico, que no consideraban que los particulares pudieren tener el carácter de autoridad responsable, que el trabajador estaba obligado invariablemente a agotar el incidente de nulidad de notificaciones en el juicio laboral antes de acudir al juicio de amparo, que estimaban incompetentes a los TCC para conocer de juicios de amparo directo contra

Sin embargo, la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación tuvo una duración muy corta,<sup>245</sup> y a la fecha nos encontramos en la Undécima Época.<sup>246</sup>

Dentro del periodo comprendido entre la Décima y la Undécima Época se han producido criterios novedosos relacionados con entes que no estaban previstos en la legislación de amparo abrogada: los particulares. Ante el

---

sentencias cuando no se hubiere agotado el recurso para impugnarlas, que sostenían que las resoluciones acerca de la personalidad eran impugnables en amparo indirecto o que el órgano obligado a aplicar la jurisprudencia debía aplicar la vigente al resolver, al margen de que el supuesto de hecho se hubiere generado cuando estaba vigente otra diversa; resultan contrarios a la incorporación en la nueva LA: del interés legítimo, de la persona particular como autoridad responsable, de la dispensa de agotar en vía directa, los recursos al trabajador, de no estimar como tema de competencia la satisfacción del principio de definitividad, del nuevo concepto de actos de imposible reparación, y de prohibición de aplicar retroactivamente la jurisprudencia, respectivamente. Por consecuencia, ya no están en vigor, a partir del tres de abril de 2013, al menos para los juicios que se iniciaron a partir de esta data. Lo anterior es perfectamente entendible, pues una causa de la no aplicación de una jurisprudencia (más que de que pierda vigencia), lo es que la norma a la que se refiere (interpreta o integra), haya sido derogada o modificada por otra sustancialmente diferente. No aplica en los casos en que se habrá de aplicar la nueva norma. Sin embargo, sigue en vigor, para los pretéritos casos en que se aplicó la anterior norma. No se trata pues, de un (sic) pérdida de vigencia, por virtud de que la jurisprudencia en cuestión hubiere sido superada, interrumpida, o sustituida, en donde debe existir por medio de un razonamiento que la invalide. En el caso que nos ocupa, la salvedad contenida en el artículo transitorio en comento, es casi innecesaria, porque esa no aplicación de la jurisprudencia es una consecuencia natural que invariablemente se surte, incluso no sólo con respecto a alguna contrariedad con la nueva LA, sino con cualquier reforma que hubiere tenido la legislación secundaria en otras materias. Por mayoría de razón, también pierden su carácter orientador las tesis aisladas que sean contrarias a la nueva LA.” *Cfr. Sosa Ortiz, Alejandro, La jurisprudencia en la Nueva Ley de Amparo*, 2a ed., México, Porrúa, 2017, pp. 59-62.

<sup>245</sup> Recordemos que la Décima Época inició conforme a lo previsto en el Acuerdo General número 9/2011, del 29 de agosto de 2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su vigencia fue de poco menos de diez años.

<sup>246</sup> Según el Acuerdo General número 1/2021, del 8 de abril de 2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, y se establecen sus bases, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2021, en el cual se determina en el artículo transitorio primero, la entrada en vigor de dicho Acuerdo el 1º de mayo de 2021. Dicho Acuerdo, derivó del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2021, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implican la modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, la competencia de los órganos que lo integran, y otros aspectos que aunque son muy relevantes, no serán tratados en esta obra.

reconocimiento en la ley de la posibilidad de que este tipo de sujetos puedan ser considerados como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, analizaremos específicamente los criterios vinculados a las instituciones de crédito fungiendo con tal carácter.

Luego, intentaré responder adecuadamente una pregunta fundamental: ¿es correcto que las instituciones de crédito deban ser consideradas como autoridades responsables en el juicio de amparo indirecto, al efectuar la inmovilización o congelamiento de las cuentas de sus clientes?

Para finalizar, describiré cómo considero que debe desarrollarse el juicio de amparo indirecto cuando la autoridad responsable ordenadora es la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y uno de los actos reclamados es la inmovilización de la cuenta bancaria, al ser un caso actual, muy cotidiano y de gran impacto.

#### **IV.2 El concepto de autoridad responsable en la Ley de Amparo de 2013 y algunos criterios relevantes relacionados con los particulares**

El 2 de abril de 2013, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Amparo. En esta legislación cristalizaron las experiencias recogidas en el tiempo desde la entrada en vigor de su predecesora.<sup>247</sup> Uno de los muchos tópicos que sufrió modificaciones, fue el de la autoridad responsable, ciertamente un tema toral para el juicio de amparo. En el artículo 5º fracción II quedó designada tal figura como parte en el juicio de la siguiente forma:

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

*I. (..)*

---

<sup>247</sup> 10 de enero de 1936.

*II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

*Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.”*

El artículo 5º fracción II de la Ley de Amparo define las características de la autoridad responsable,<sup>248</sup> pero no prevé todas las “notas distintivas” que menciona la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Novena Época. Este aserto puede demostrarse con la siguiente tabla comparativa realizada a partir de la lectura de ambos:

| <b>Características</b>                      | <b>Artículo 5º fracción II de la Ley de Amparo</b>                          | <b>Autoridad para los efectos del juicio de amparo. Jurisprudencia de notas distintivas</b> |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Irrelevancia de la naturaleza formal</b> | Es autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, la que | Es el ente de hecho o de derecho, que establece una relación de supra a                     |

<sup>248</sup> Cfr. Silva García, Fernando y Gómez Sámano, José Sebastián, *op. cit.*, nota 147 del capítulo I, p.23. Los autores, citando a Ruiz Torres y a Zaldívar, señalan que al respecto se ha estimado importante distinguir entre autoridad y autoridad para efectos del juicio de amparo. La autoridad como tal es la que entendemos por autoridad en derecho constitucional, es decir, el órgano estatal investido de facultades para afectar a los particulares e imponer sus determinaciones dentro del ámbito de sus competencias. Por el contrario, una autoridad para efectos del amparo es alguien que emite un acto con las características de unilateralidad y obligatoriedad, sin que necesariamente se trate de un servidor público en funciones.

|                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>del ente / tipo de relación</b>                                                                                         | dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar un acto (o lo omite)<br><br>No establece el tipo de relación                                                                              | subordinación con un particular<br><br>No distingue entre autoridades ordenadoras y ejecutoras                                                                                                                           |
| <b>Origen de la relación jurídica</b>                                                                                      | No lo menciona                                                                                                                                                                       | Esa relación tiene su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad                                                |
| <b>Emisión u omisión de actos que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria</b> | El acto crea, modifica, o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria (u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones) | Que con motivo de esa relación el ente emita actos unilaterales que creen, modifiquen o extingan por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera de un particular<br><br>No alude a omisiones expresamente |
| <b>Irrelevancia de acudir ante un tribunal o de</b>                                                                        | No la menciona                                                                                                                                                                       | Que, para emitir esos actos, no requiera acudir a los órganos judiciales ni                                                                                                                                              |

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                          |                                                  |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <b>obtener el<br/>consenso del<br/>afectado</b> |                                                                                                                                                                                                                                          | precise del consenso de la voluntad del afectado |
| <b>Entes particulares</b>                       | Los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos <i>equivalentes</i> a los de autoridad, que afecten derechos en términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general | No los prevé                                     |

Como se puede observar, entre el catálogo de características que provee la Ley de Amparo y la jurisprudencia de “notas distintivas” no hay un encuadre exacto, pues:

1. Aunque ambas le restan importancia a la naturaleza formal del ente, la ley distingue entre autoridades “ordenadoras” y “ejecutoras”, mientras que la jurisprudencia no.

2. La jurisprudencia destaca una relación de supra a subordinación entre el ente y el particular, la ley no.

3. La jurisprudencia señala una nota distintiva que la ley no señala, consistente en que la relación entre la autoridad y el particular tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad.

4. La ley señala omisiones, mientras que la jurisprudencia solo habla de actos.

5. La jurisprudencia incluye como nota distintiva que el ente, para emitir esos actos, no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado, la ley no.

6. Finalmente, la ley indica que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general, mientras que la jurisprudencia no alude a los particulares.

Ahora bien, en consonancia explícita o implícita con la jurisprudencia de “notas distintivas” me permito referir solo algunos criterios que considero representativos en tratándose de particulares como posibles autoridades responsables:

“BURÓ DE CRÉDITO. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO.”<sup>249</sup>; “ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.”<sup>250</sup>; “ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). AL RETENER EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE LA SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO

---

<sup>249</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Décima Época, registro 2009375.

<sup>250</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Décimo Sexto Circuito, Décima Época, registro 2009420.

TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.”<sup>251</sup>; “NOTARIO PÚBLICO. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO CALCULA, RETIENE Y ENTERA LOS DERECHOS POR INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y LOS IMPUESTOS SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y ADICIONALES, CON MOTIVO DE LA FORMALIZACIÓN DE UNA ESCRITURA PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).”<sup>252</sup>; “CONCESIONARIOS DE TELECOMUNICACIONES. NO SE CONSTITUYEN COMO AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACATAN LOS LINEAMIENTOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA (A TRAVÉS DE LOS CUALES SE REGULAN LOS ARTÍCULOS 189 Y 190 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN), PORQUE ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL ENTE ESTATAL.”<sup>253</sup>

Por otra parte, descuellan una serie de criterios que de igual forma analizan el concepto de particular como autoridad responsable, pero acentuando la equivalencia a que se refiere el artículo 5º fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amaro, como principal característica. Enuncio varios de ellos sin pretender ser exhaustivo:

---

<sup>251</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2010095.

<sup>252</sup> Pleno del Decimoctavo Circuito, Décima Época, registro 2012121.

<sup>253</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en la Ciudad De México y jurisdicción en toda la República, Décima Época, registro 2012414.

“AUTORIDAD POR EQUIVALENCIA. NO LO ES LA INSTITUCIÓN FINANCIERA ENAJENANTE, SI LOS ACTOS RECLAMADOS DERIVAN DE LA VENTA O ENAJENACIÓN DE BIENES REALIZADA COMO ENTIDAD FIDUCIARIA EN CUMPLIMIENTO Y EJERCICIO DE LOS ACUERDOS PRIVADOS CELEBRADOS POR LAS CONTRATANTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 403 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO (ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).”<sup>254</sup>;

“PARTICULARES EN EL JUICIO DE AMPARO. CASOS EN QUE PUEDEN SER LLAMADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO).”<sup>255</sup>;

“ACTOS DE PARTICULARES. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN REVESTIR PARA CONSIDERARLOS COMO PROVENIENTES DE AUTORIDAD, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.”<sup>256</sup>;

“FEDERACIONES DEPORTIVAS NACIONALES. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE LES RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA PETICIÓN EN EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.”<sup>257</sup>;

---

<sup>254</sup> Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Décima Época, registro 2004157.

<sup>255</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2005986.

<sup>256</sup> Quinto Tribunal Colegiado Del Décimo Quinto Circuito, Décima Época, registro 2006034.

<sup>257</sup> Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2012002.

“FEDERACIONES DEPORTIVAS MEXICANAS. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO EJERCEN, POR DELEGACIÓN, FUNCIONES PÚBLICAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, ACTUANDO COMO AGENTES COLABORADORES DEL GOBIERNO FEDERAL Y COMO CONSECUENCIA DE MANEJAR RECURSOS PÚBLICOS.”<sup>258</sup>

La clasificación de criterios que acabo de realizar es hasta cierto punto heterogénea, ya que algunas tesis entremezclan las características de la autoridad responsable que señala la Ley de Amparo, con las de la jurisprudencia de “notas distintivas”.

Mención aparte merece la siguiente tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación todavía en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, en la cual se expresan varios argumentos interesantes para determinar si se está en presencia de un particular que cumpla con las características para ser considerado como autoridad responsable para el juicio de amparo.<sup>259</sup>

*AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO.*

*Hechos: El juicio fue promovido en contra de una escuela privada de nivel básico. La materia de la revisión consistió en determinar el **estándar aplicable** para determinar cuándo un acto de particular puede ser impugnado en amparo.*

---

<sup>258</sup> Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2012001.

<sup>259</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2021955.

*Criterio jurídico: El precepto legal citado establece que los particulares tendrán dicha calidad si se reúnen dos condiciones: 1) Que realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos; y, 2) Que sus funciones estén determinadas por una norma general. La textura abierta de los términos utilizados por el legislador genera la necesidad interpretativa, la que debe abordarse mediante la exclusión de los extremos y optarse por una modalidad interpretativa intermedia.*

*Justificación: Así, con base en una interpretación teleológica y sistemática del referido precepto, para caracterizar a un acto de particular como acto de autoridad debe cumplirse un estándar de dos pasos. El primero exige relacionar el reclamo de la violación constitucional al ejercicio de una prerrogativa o poder normativo cuya fuente sea de una autoridad estatal en términos generales, en otras palabras, debe comprobarse que la autoridad pública –a través de alguna norma jurídica– haya otorgado los medios (un respaldo normativo) para posicionar a ese particular en una situación diferenciada para generar un acto con el potencial de actualizar una violación a un derecho humano. Este primer paso puede denominarse del "nexo", el cual es formal y busca excluir dentro del ámbito de actos justiciables en amparo, aquellos de los particulares cuyo único fundamento es una relación de coordinación solamente. El segundo paso es material y exige evaluar la materialidad de dicha prerrogativa, es decir, si el acto reviste un interés público diferenciado, ya sea porque su ejercicio cuenta con privilegios o beneficios asociados al ejercicio de una autoridad estatal –por ejemplo, gozar de un reconocimiento jurídico especial o acceder a una ejecución equivalente al de una orden de autoridad–, o bien porque la función es una que corresponda tradicionalmente a la autoridad y se ejerza de manera delegada por un*

*particular, o bien, porque la materialidad de la acción se vincule con el tipo de obligaciones cuyo correlativo sea una de las prestaciones nucleares de un derecho social cuya responsabilidad sea del Estado Mexicano. Este segundo paso busca verificar que el Estado no es neutral respecto del contenido del acto, sino que lo apuntala afirmativamente como relevante, desde una perspectiva pública, que es la propia de las autoridades. Este segundo paso puede denominarse de la constatación de la función pública.*

A continuación, sintetizaré las razones vertidas en los criterios que considero más representativos para que un particular pueda ser considerado autoridad responsable en el juicio de amparo, suprimiendo aquellos que se dan por entendidos porque se refieren a simples reiteraciones de lo que expresa el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, y la jurisprudencia de “notas distintivas” de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**Primero.** Debe existir una disposición legal que otorgue al particular una facultad para realizar una conducta unilateral. Que el acto del particular sea “equivalente”, implica que se coloque en un plano semejante respecto de las autoridades que realizan ese tipo de actos.

**Segundo.** El particular en su actuación debe tener un margen de discrecionalidad, no actuar como un mero auxiliar o colaborador de otra autoridad. Es decir, no debe existir un sometimiento que constituya una obligación, más que una atribución, en términos de las disposiciones legales.

**Tercero.** Hay que distinguir la naturaleza del vínculo entre las partes. Si éste deriva más bien de un acuerdo de las partes, y a la ley que regula al ente particular solo le corresponde regular su funcionamiento, estaremos seguramente en presencia de una relación entre particulares, y por ende no existirá una autoridad responsable.

**Cuarto.** El acto reclamado debe ser ajeno al ámbito privado o al plano contractual, porque de lo contrario estaríamos en presencia de una relación de coordinación, es decir, en un plano de igualdad.

**Quinto.** Hay dos estándares que se deben superar en el análisis. El primero se refiere a un nexo formal, en el cual el acto de autoridad debe estar vinculado al ejercicio de una prerrogativa o poder normativo cuya fuente sea de una autoridad estatal en términos generales. En ese sentido debe comprobarse que la autoridad estatal a través de un dispositivo legal haya otorgado un respaldo normativo para posicionar a ese particular en una situación diferenciada para generar un acto de autoridad con el potencial de actualizar una violación a un derecho humano.

El segundo es de tipo material y exige evaluar si el acto reviste un interés público diferenciado, ya sea porque: a) su ejercicio cuenta con privilegios o beneficios asociados al ejercicio de una autoridad estatal;<sup>260</sup> b) la función es una que corresponde tradicionalmente a la autoridad y se ejerza de manera delegada por un particular, o bien; c) la materialidad de la acción se vincula con el tipo de obligaciones cuyo correlativo sea una de las prestaciones nucleares de un derecho social cuya responsabilidad sea del Estado Mexicano. La finalidad de este segundo estándar es confirmar que el Estado no es neutral respecto del contenido del acto, sino que lo apuntala afirmativamente como relevante, desde una perspectiva pública, que es la propia de las autoridades. Este segundo paso o estándar puede denominarse de la constatación de la función pública.

### **IV.3 Criterios relativos a las instituciones de crédito**

---

<sup>260</sup> En la tesis de la Primera Sala se ponen como ejemplos gozar de un reconocimiento jurídico especial o acceder a una ejecución equivalente al de una orden de autoridad.

Antes de entrar de lleno al análisis de la jurisprudencia, resulta pertinente distinguir entre el sistema financiero y sistema bancario mexicanos, dado que existen tesis que tocan entes de ambos sistemas.<sup>261</sup>

Para Dávalos Mejía,<sup>262</sup> el sistema bancario mexicano es al sistema financiero mexicano lo que la parte al todo. El primero comprende al sector bancario (instituciones de crédito de banca de desarrollo y de banca múltiple, así como oficinas de representación de entidades financieras del exterior), fondos y fideicomisos públicos y Banxico. Por otro lado, el sistema financiero mexicano es mucho más amplio y comprende un universo de entidades extenso que el autor divide en diferentes sectores: sector de intermediarios financieros no bancarios; sector de ahorro y crédito popular; sector bursátil; sector de derivados; sector de seguros y fianzas; por último, actividades y entidades afines, coordinadas por la SHCP. Por su parte, Mendoza Martell y Preciado

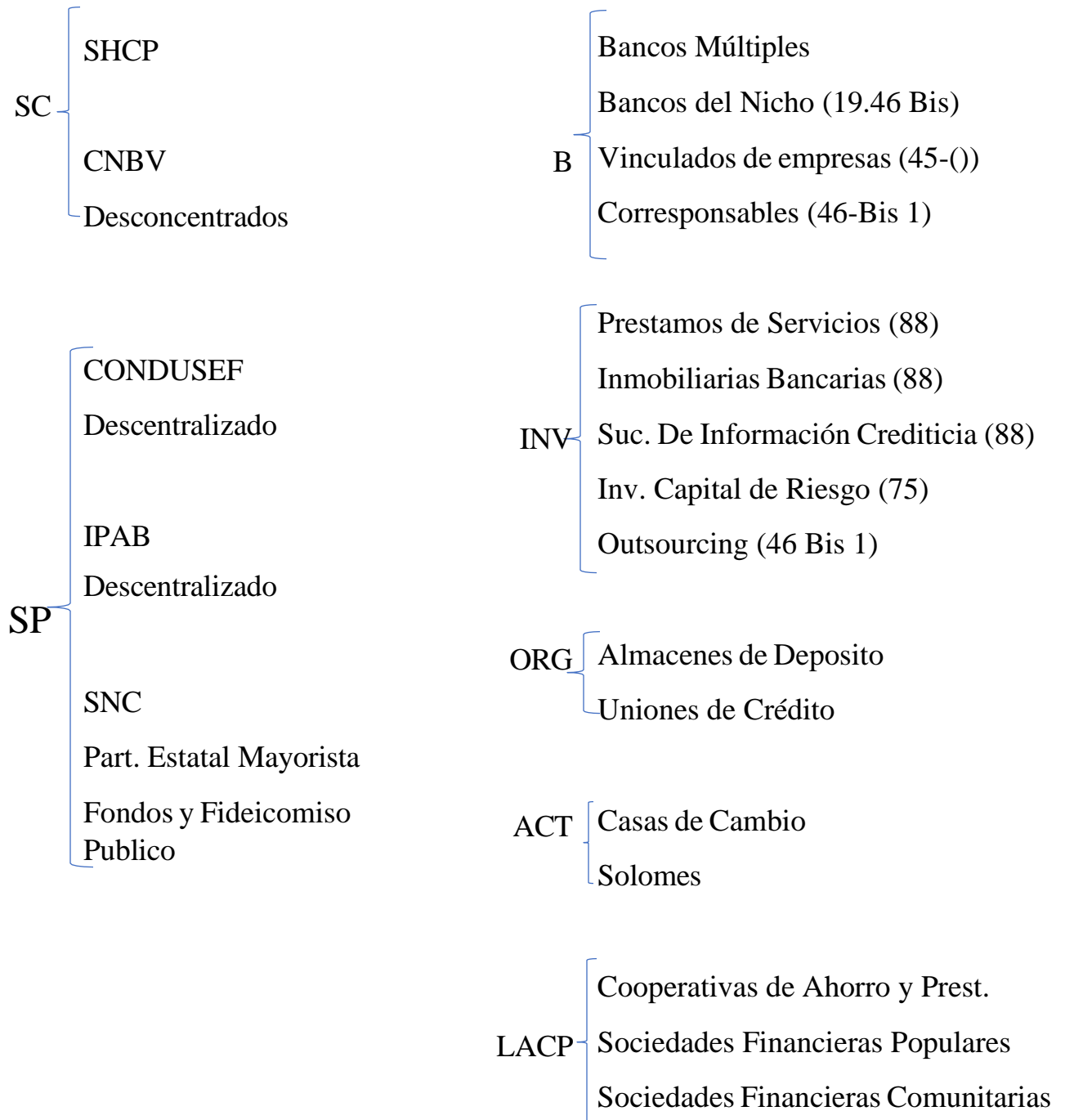
---

<sup>261</sup> Por ejemplo, las siguientes: “COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Décima Época, registro 2006110. “BOLSA MEXICANA DE VALORES, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL DE CAPITAL VARIABLE. SU PRESIDENTE NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2008959. “BURÓ DE CRÉDITO. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Décima Época, registro 2009375. “COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RETRANSMITE LA ORDEN EMITIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO A LAS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO PARA CUMPLIMENTAR LA INMOVILIZACIÓN DE CUENTAS BANCARIAS DICTADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE.” Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016288. “INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO. EN EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA, PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016564.

<sup>262</sup> Cfr. Dávalos Mejía, L. Carlos Felipe, *op. cit.*, nota 220, pp. 132-134. Para un análisis detallado, remito al lector al cuadro que se presenta en su obra.

Briseño<sup>263</sup> presentan un esquema o cuadro sinóptico del sistema bancario mexicano, para una adecuada visión global, mismo que se reproduce a continuación:

### SISTEMA BANCARIO MEXICANO



<sup>263</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Edu:

## **BANCO DE MEXICO (Banco Central Autónomo)**

SC= Sector Central.

LACP=Ley de Ahorro y Crédito Popular

SP= Sector Paraestatal

UBAV=Unidad de Banca, Ahorro y Valores

B= Bancos

USPSS= Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social

INV= Inversiones de los Bancos y el Outsourcing

UBD= Unidad de Banca de Desarrollo

ORG= Organizaciones Auxiliares del Crédito

SNC= Sociedades Nacionales de Crédito

ACT= Actividades Auxiliares del Crédito

Ahora bien, dentro de la categoría de bancos, encontramos a la banca de desarrollo y a la banca múltiple. El artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito establece claramente esta distinción:

*“Artículo 2o.- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:*

*I. Instituciones de banca múltiple, y*

*II. Instituciones de banca de desarrollo.*

*Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.*

*No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.*

*Tampoco se considerarán operaciones de banca y crédito la captación de recursos del público mediante la emisión de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública incluso cuando dichos recursos se utilicen para el otorgamiento de financiamientos de cualquier naturaleza.*

*Para efectos de este artículo y del artículo 103 se entenderá que existe captación de recursos del público cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.”*

Señala Guzmán Holguín,<sup>264</sup> que el conjunto de las instituciones de banca múltiple es lo que comúnmente se llama “banca comercial”, mientras que cuando nos referimos a banca de desarrollo se trata de los bancos del Estado. También comenta que al igual que en la banca múltiple, la definición de la banca de desarrollo no consiste en la definición de una forma societaria, sino en la de una de las formas en las cuales nuestro derecho permite que se presten los servicios de banca y crédito. Además, explica las diferencias existentes entre ambas de acuerdo al marco legal aplicable, empero, en el tema que nos ocupa tales distinciones no son relevantes y por ello no ahondo en ellas, puesto que, si una institución de crédito es señalada como autoridad responsable, no será

---

<sup>264</sup> Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, op. cit., nota 215 del capítulo II, pp. 96-98.

relevante para el juez de distrito que conozca del juicio la forma legal bajo la cual se haya constituido, la manera en que preste el servicio de banca y crédito al público, o la ley que rija su actuación. Ninguna de estas características es distintiva para la Ley de Amparo vigente o para la jurisprudencia porque no inciden en la naturaleza de la autoridad para efectos del juicio de amparo, ni en el acto reclamado. Por su parte, hasta donde tengo conocimiento, la doctrina tampoco ha tratado específicamente este tema. Más adelante tendré oportunidad de puntualizar las razones por las que considero que las instituciones bancarias sí deben ser consideradas como autoridades responsables en estos casos.<sup>265</sup>

Por otra parte, hay señalar que existe una jurisprudencia<sup>266</sup> que atañe a las instituciones bancarias como autoridades responsables en el juicio de

---

<sup>265</sup> Véase *infra*, capítulo IV.4

<sup>266</sup> De título “INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EJECUTAN LOS ASEGURAMIENTOS DE CUENTAS BANCARIAS ORDENADOS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL.” Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2020073. Conforme al artículo 218 de la Ley de Amparo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito establezcan un criterio relevante, se elaborará la tesis respectiva, cumpliendo los requisitos que el propio numeral establece en sus cinco fracciones: i) el título que identifique el tema del que se trata; ii) el subtítulo que señale sintéticamente el criterio que se sustenta; iii) las consideraciones interpretativas mediante las cuales el órgano jurisdiccional haya establecido el criterio; iv) cuando el criterio se refiera a la interpretación de una norma, la identificación de ésta; y v) los datos de identificación del asunto, el número de tesis, el órgano jurisdiccional que la dictó y las votaciones emitidas al aprobar el asunto y, en su caso, en relación con el criterio sustentado en la tesis. Además de los elementos señalados en las fracciones i, ii, iii y iv de dicho artículo, la jurisprudencia emitida por contradicción o sustitución deberá contener, según sea el caso, los datos de identificación de las tesis que contiendan en la contradicción o de la tesis que resulte sustituida, el órgano que las emitió, así como la votación emitida durante las sesiones en que tales contradicciones o sustituciones se resuelvan. También debe tomarse en cuenta lo previsto en el “Acuerdo General 17/2019 de 28 de noviembre de 2018, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito”. Consultado el 27 de febrero de 2021 en: <https://bit.ly/3kO8g4G>. Aunado a lo anterior, es importante señalar que en la contradicción de tesis con número de expediente 53/2020, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos órganos jurisdiccionales de origen fueron el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito (Exp.

amparo, sin embargo, hay que estudiar otra jurisprudencia emitida con anterioridad por la Segunda Sala,<sup>267</sup> que pareciera estar emparentada con el tema de este trabajo. Es la siguiente:

***“INMOVILIZACIÓN DE CUENTAS BANCARIAS. CONTRA EL ACTO QUE LA DECRETA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.***

*De los artículos 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, 116, 117, 120, 121 y 127 del Código Fiscal de la Federación, deriva que el acto que decreta la inmovilización de cuentas bancarias puede impugnarse en forma optativa a través del recurso de revocación, o bien, del juicio contencioso administrativo y que, en ambos casos, puede solicitarse la suspensión de tal acto, sin mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo. En esta línea, una vez dictada la sentencia en el procedimiento contencioso administrativo, puede promoverse el juicio de amparo en la vía uniinstancial.”*

El título de esta jurisprudencia es engañoso, ya que parece referirse a un supuesto genérico en que el amparo indirecto no es procedente cuando la cuenta bancaria ha sido inmovilizada al quejoso, independientemente del origen de la

---

Origen: CT.-3/2018) y el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Exp. Origen: AR.-56/2019), y cuyo tema central de discusión fue: “INSTITUCIONES BANCARIAS. DETERMINAR SI TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EJECUTAN ASEGURAMIENTOS DE CUENTAS ORDENADAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL POR AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL”, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis, ya que ninguno de los órganos jurisdiccionales contendientes se enfrentó al mismo problema jurídico, debido a que “la naturaleza de los actos reclamados a las instituciones bancarias, el anclaje normativo en el cual se sustentan, el tipo de procedimiento del cual derivan y el resto de las autoridades involucradas en dichos procedimientos son distintas”.

<sup>267</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, 2008718.

inmovilización. Sin embargo, de la lectura del cuerpo de la jurisprudencia se desprende que se refiere a una contradicción de tesis derivada de casos específicos sobre procedimientos administrativos de ejecución.<sup>268</sup>

Otro aspecto que debe destacarse es que, en el considerando quinto del texto íntegro de la resolución,<sup>269</sup> la Segunda Sala aclara que los criterios contendientes provienen de ejecutorias dictadas bajo la vigencia de la anterior Ley de Amparo. Este dato es muy importante, porque la Ley de Amparo anterior no incluía a los particulares como autoridades responsables en ningún supuesto, y la jurisprudencia de “notas distintivas” fue creada bajo esa legislación.

La Segunda Sala puntualiza que los tribunales contendientes coincidieron que la inmovilización de cuentas bancarias constituye un acto de imposible reparación.<sup>270</sup> Esta consideración es aplicable hoy en día. La

---

<sup>268</sup> Esto se corrobora en el considerando cuarto del texto íntegro de la ejecutoria, es donde se afirma la existencia de la contradicción de tesis, al señalar la Segunda Sala: “De los elementos pormenorizados se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se pronunciaron en torno a una misma problemática jurídica, a saber, si tratándose de la inmovilización de las cuentas bancarias procede desde luego, el juicio de amparo indirecto, por constituir, además de un acto de imposible reparación, una excepción al principio de definitividad; arribando a conclusiones contrarias, en virtud de que mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que, al tratarse de actos irreparables, se actualiza una excepción al principio de definitividad; el diverso Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito concluyó que el hecho de que el acto reclamado en el amparo indirecto sea de imposible reparación no exime automáticamente al promovente de observar el principio de definitividad, sino que debe agotar el medio ordinario de defensa que resulte procedente, en tanto que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para la suspensión del acto reclamado.”

<sup>269</sup> “QUINTO. Estudio. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la que se establece en esta ejecutoria con apoyo en las consideraciones que enseguida se exponen: Para abordar la problemática que se plantea, es necesario precisar, inicialmente, que los criterios contendientes emanan de ejecutorias dictadas bajo la vigencia de la anterior Ley de Amparo, y por tal motivo el análisis que se efectúa se lleva a cabo al tenor de las disposiciones vigentes hasta el tres de abril de dos mil trece.”

<sup>270</sup> “También es oportuno puntualizar que ambos Tribunales Colegiados de Circuito coincidieron en que la inmovilización de cuentas bancarias constituye un acto de imposible reparación, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, con apoyo en la tesis de jurisprudencia sustentada por esta Segunda Sala, con clave de identificación 2a./J. 133/2010.” Y más adelante señala: “En efecto, esta Segunda Sala estableció que respecto de

inmovilización que prohíbe la libre disposición de los recursos de una cuenta bancaria en una temporalidad específica es irreparable para el cuentahabiente.

En la ejecutoria se resalta el carácter extraordinario que posee el juicio de amparo, y lo vincula con uno de sus principios fundamentales que es el de definitividad<sup>271</sup> para concluir que por regla general, para la procedencia del juicio de amparo indirecto respecto de actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que impliquen una ejecución que genere efectos irreparables, el quejoso tiene el imperativo de agotar el medio de defensa que prevea la ley que rige el acto para impugnarlo, a fin de

---

los actos que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, aunque se trate de un procedimiento administrativo de ejecución, resulta aplicable por igualdad de razón, la fracción IV del numeral 114 de la Ley de Amparo, en el sentido de que también se aplique a los actos de un procedimiento seguido en forma de juicio, en términos de la fracción II del mismo precepto, cuando se trata de los que causan una ejecución de imposible reparación; hipótesis en la que se encuentra el embargo de cuentas bancarias, ya que los efectos y consecuencias jurídicas de ese señalamiento, afecta los derechos sustantivos del contribuyente, como lo es, entre otros, que se le impide la libre disposición de sus cuentas bancarias congeladas o inmovilizadas; que esa circunstancia implica la privación del derecho de disponer de los fondos de las cuentas en cuestión, obligándolo a que incurra en incumplimiento en sus pagos, salarios y créditos; circunstancia que no podría ser reparada con ninguna actuación posterior, toda vez que ya no podría restituirse del tiempo que duró el congelamiento de las cuentas al contribuyente, ni del perjuicio resentido por la imposibilidad de utilizarlas de acuerdo a las necesidades que implican la actividad o al objeto social.”

<sup>271</sup> “Una vez precisado lo anterior, para dilucidar la litis que ahora se plantea, debe partirse de la premisa de que el juicio constitucional es un juicio extraordinario, su procedencia y tramitación están regidas por reglas especiales y por principios fundamentales que lo estructuran como el medio jurisdiccional idóneo para lograr la actuación de las prevenciones constitucionales, a través de una contienda equilibrada entre el gobernante y el gobernado. Dentro de estas reglas fundamentales que estructuran al juicio de amparo, se encuentra el principio de definitividad, que establece que dicho juicio es únicamente procedente en contra de actos definitivos, es decir, aquellos respecto de los cuales no exista algún recurso ordinario o medio de impugnación por el cual puedan ser modificados o revocados; en consecuencia, la definitividad del acto, como presupuesto de procedencia del juicio de amparo, implica que antes de acudir a dicho juicio, se deberán agotar los recursos que prevea la ley ordinaria y que sean idóneos para modificar o anular el acto de que se trate. Esta es la razón por la que, al margen del reconocimiento de la existencia de ciertos actos cuya ejecución tienen efectos irreparables, respecto de los que procede el juicio de amparo indirecto, se exige que previo a instar la acción constitucional se agote el recurso ordinario previsto en la ley que rige el acto y que tenga como efecto la modificación, revocación o nulidad del mismo.”

generar su modificación, revocación o nulidad. Esto quiere decir que, *per se*, que el acto sea irreparable no genera una excepción al principio de definitividad.

Así es como la Segunda Sala arriba a su primera conclusión en el caso planteado: la vía de amparo indirecto y lo irreparable del acto, no son elementos que incidan en la resolución, ya que el marco normativo que rige al recurso ordinario conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para este tipo de asuntos sufrió una modificación a partir de la reforma del 10 de diciembre de 2010, y debe ser interpretado a la luz de diversos artículos del Código Fiscal de la Federación.<sup>272</sup> Luego, al analizar los preceptos que rigen al recurso revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, se deduce que la inmovilización de cuentas bancarias es un acto susceptible de ser impugnado a través del recurso de revocación si el gobernado así lo desea, al ser de naturaleza optativa en términos del artículo 120 del Código Fiscal de la Federación.<sup>273</sup>

Ahora bien, si el gobernado decide defenderse en el procedimiento contencioso administrativo, se tramitará y resolverá conforme a las reglas contenidas en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del cual la Segunda Sala ya ha interpretado que dicho numeral

---

<sup>272</sup> “Ahora bien, de las consideraciones que hasta aquí se han vertido se obtiene como una primera conclusión, que la vía de amparo indirecto y la irreparabilidad del acto, así como la necesidad de agotar o no el principio de definitividad, no son elementos que subsistan para dilucidar el problema que ahora se plantea; ello, en virtud de que, como se anunció al inicio de este considerando, el marco normativo que rige para el recurso ordinario conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo fue modificado a partir de la reforma de diez de diciembre de 2010, el cual debe ser interpretado en relación con lo dispuesto en los artículos 116, 117, 121 y 127 del Código Fiscal de la Federación.”

<sup>273</sup> “Como se advierte del contenido de los numerales invocados, la inmovilización de cuentas bancarias es un acto susceptible de ser impugnado a través del recurso de revocación, en los términos y plazos que ya han quedado precisados. En tales términos, ante la determinación de la autoridad administrativa de inmovilización de las cuentas bancarias, el gobernado afectado tiene a su alcance el recurso de revocación, el cual, puede agotarse previamente antes de acudir al juicio contencioso administrativo. Esto, en virtud de que este medio de impugnación es de naturaleza optativa, en términos del diverso artículo 120 del Código Fiscal de la Federación.”

no establece mayores requisitos que la abrogada Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto administrativo impugnado, encontrando reparabilidad (sic) por esos medios.<sup>274</sup> Consecuentemente, después de haberse dictado la sentencia en el procedimiento contencioso administrativo, el afectado podrá promover el juicio de amparo directo.

En pocas palabras, la jurisprudencia de título “INMOVILIZACIÓN DE CUENTAS BANCARIAS. CONTRA EL ACTO QUE LA DECRETA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.”, no aborda en ningún momento la cuestión que es objeto principal de este trabajo, es decir, no toca el

---

<sup>274</sup> “Es importante mencionar que esta Segunda Sala ya ha determinado que los requisitos que exige ese artículo para que se conceda la suspensión, no son mayores a los previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada. Este criterio se encuentra contenido en la siguiente jurisprudencia: Jurisprudencia: 2a./J. 130/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 2, página 1446, número de registro digital 2004553: ‘PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE DICIEMBRE DE 2010) NO ESTABLECE MAYORES REQUISITOS QUE LA ABROGADA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO. El citado artículo dispone que la solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado debe presentarse por el actor o su representante legal en cualquier etapa del juicio, y que ésta se concederá si no se afecta el interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, además de que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al solicitante con esa ejecución. Asimismo, contempla su concesión en caso de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos; si se trata de posibles afectaciones no estimables en dinero, la medida cautelar se concede fijándose discrecionalmente la garantía, y si pudiera causar daños o perjuicios a terceros, si se otorga garantía para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que se cause. De ahí que el citado precepto legal no establece mayores requisitos que la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado y, por consiguiente, atento al principio de definitividad, el juicio de amparo indirecto promovido contra actos de autoridades administrativas es improcedente si previamente no se agota el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.’ Al tenor de dicha jurisprudencia, ante la posibilidad de suspender el acto reclamado a través del medio ordinario de defensa de revocación, o bien, en el juicio contencioso administrativo, sin mayores requisitos que los establecidos en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, debe concluirse que la inmovilización de cuentas bancarias encuentra reparabilidad (sic) por esos medios.”

aspecto concerniente a si la institución de crédito debe ser considerada autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto al realizar la inmovilización o el bloqueo de cuentas fuera de algún procedimiento administrativo o proceso judicial previamente incoado, sin embargo sí aborda de manera accesoria un tema trascendente, concerniente a que la inmovilización de la cuenta bancaria es un acto irreparable por el tiempo que permanezca dicha inmovilización.

Corresponde ahora ahondar en la jurisprudencia emitida por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito en la Décima Época,<sup>275</sup> la cual sí tiene que ver con el tema que nos ocupa. Fue publicada el viernes 14 de junio de 2019 en el Semanario Judicial de la Federación y por lo tanto resulta de aplicación obligatoria<sup>276</sup> a partir del lunes 17 de junio de 2019. Su título y texto son los siguientes:

*INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EJECUTAN LOS ASEGURAMIENTOS DE CUENTAS BANCARIAS ORDENADOS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL.*

*El artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo establece que tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Asimismo, señala que los particulares tendrán esa calidad cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción,*

---

<sup>275</sup> Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2020073.

<sup>276</sup> La aplicación obligatoria se circunscribe al primer circuito, en términos de lo previsto por el artículo 217 segundo párrafo de la Ley de Amparo.

*y cuyas funciones estén determinadas por una norma general. Este segundo supuesto normativo se actualiza cuando los bancos ejecutan aseguramientos de cuentas ordenados en el procedimiento penal por la autoridad ministerial o judicial, pues si bien se trata de personas morales privadas, al inmovilizar o bloquear las cuentas, su actuación es equivalente al acto de una autoridad, porque ejerce facultades de ejecución como lo haría cualquier otra autoridad para materializar una medida cautelar, y su actuar es unilateral y obligatorio, ya que se ejerce sin que medie voluntad de la persona afectada, derivado de lo cual afectan los derechos del gobernado, al crear una situación jurídica que restringe la disposición de bienes o recursos, e impide la realización de cualquier otra operación financiera en sus cuentas bancarias. Además, las funciones del banco en la ejecución del aseguramiento de cuentas están determinadas en una norma general, como son los artículos 4, fracción XIX, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como 44, fracciones I a IV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que les confieren atribuciones para actuar con imperio como una autoridad ejecutora, en tanto disponen que los bancos están obligados a acatar lo solicitado, de forma que la inmovilización de las cuentas no surge por impulso de su parte, sino mediante autorización del Estado, en virtud de la norma general referida.*

En primer término, respecto de esta contradicción de tesis<sup>277</sup> me permito en sintetizar los criterios contendientes.

---

<sup>277</sup> Entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los incidentes de suspensión en revisión 227/2017, 239/2017, 221/2017, 222/2017 y 223/2017, de su índice, de los que derivó la tesis con registro: 2016384, de título y subtítulo: "INSTITUCIONES BANCARIAS. EN EL ASEGURAMIENTO DE LAS CUENTAS RESPECTIVAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD

**Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 227/2017.**

Tiene como antecedente el juicio de amparo 642/2017, del índice del Juzgado Décimo Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en el que la parte quejosa señaló como acto reclamado el aseguramiento de cuentas y su ejecución, ordenado en una averiguación previa, que atribuyó a la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y otra autoridad; acto respecto del cual solicitó que se le concediera la suspensión, por lo que se dictaron los pronunciamientos respectivos a la suspensión provisional y definitiva.

Posteriormente, el quejoso amplió la demanda de amparo respecto de las autoridades responsables, entre ellas, diversas instituciones bancarias a quienes atribuyó la inmovilización y congelamiento de las cuentas bancarias.

Al resolverse sobre la suspensión definitiva relativa a la ampliación de demanda, se negó la medida al peticionario de amparo, al determinarse que los actos revestían el carácter de consumados, además, no se colmaba el requisito de no afectación al interés social ni contravención a disposiciones de orden público, porque se trataba de un aseguramiento de cuentas emitido en la investigación de un delito. Respecto de los bancos señalados como responsables, no se hizo mayor pronunciamiento y se les tuvo con tal calidad.

---

RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO."; y el de su homólogo Tercero, al fallar el amparo en revisión 275/2014, de su registro, del cual derivó la tesis con registro: 2010060, de título y subtítulo: "INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA." Los criterios contendientes son de la Décima Época.

Esta última determinación, fue la materia de impugnación del incidente de suspensión (revisión) 227/2017, en el que se resolvió modificar la interlocutoria, por dos razones, la primera, al establecer que indebidamente se consideraron como autoridades responsables a las instituciones bancarias; la segunda, al determinarse que debió concederse la suspensión.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito resolvió que, tratándose del aseguramiento de cuentas bancarias ordenado en una averiguación previa, los bancos, como particulares, no tienen el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque no actúan unilateralmente y no tienen margen de discrecionalidad, sino que acatan un mandato del Ministerio Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, además, si bien dicha medida está regulada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, esta ley no permite a los bancos unilateralidad y discrecionalidad en la ejecución de los aseguramientos. El tribunal concluyó que, tratándose de los aseguramientos de cuentas, ordenados por la autoridad ministerial en la investigación del delito, los bancos únicamente fungen como auxiliares de la administración pública, apoyando al Ministerio Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pues son estas dos autoridades, las que en el caso, tienen calidad de autoridad ordenadora y ejecutora, respectivamente. Sin que lo anterior repercutiera en el cumplimiento de la suspensión, porque los bancos eran particulares vinculados a acatarla.

Finalmente, el tribunal argumentó no desconocer las tesis aisladas de diverso colegiado, en la que se sostiene el criterio contrario.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> "INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA." Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2010060. Adiciona el Primer Tribunal Colegiado que el referido órgano jurisdiccional reiteró su

### **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 275/2014.**

En la demanda que dio lugar a la tramitación del juicio de amparo de origen, uno de los actos reclamados consistió en el aseguramiento de cuentas bancarias y su ejecución, ordenado en una averiguación previa, atribuido a la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Falsificación o Alteración de Moneda, de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diversas instituciones bancarias.

Inicialmente, un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México conoció del juicio de amparo; sin embargo, declinó competencia a su homólogo penal, al advertir que el acto fue ordenado por el Ministerio Público en una investigación penal. Así, el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México aceptó la competencia declinada y conoció de la demanda de amparo, que radicó con el número de expediente 393/2014-II, juicio que fue resuelto en el sentido de sobreseer y negar el amparo.

En dicha sentencia de amparo uno de los motivos de sobreseimiento fue considerar que las instituciones bancarias no eran autoridades para efectos del juicio de amparo, por lo que se tuvo por actualizada la causal de improcedencia

---

criterio al resolver los incidentes de suspensión (revisión) 239/2017, 221/2007, 222/2017 y 223/2017; resoluciones de las que derivó la tesis aislada también de la Décima Época, con registro: 2016384, de título, subtítulo y texto siguientes: "INSTITUCIONES BANCARIAS. EN EL ASEGURAMIENTO DE LAS CUENTAS RESPECTIVAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO."

prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 5o., fracción II, interpretado a contrario sensu, de la misma norma legal. Esta resolución fue objeto de análisis en el amparo en revisión 275/2014, en el que se resolvió modificar la sentencia, sobreseer y negar la protección de la justicia.

En la sentencia de revisión, se determinó que los motivos del sobreseimiento habían sido parcialmente correctos, pues había sido erróneo que se sobreseyera por los actos de ejecución atribuidos a las instituciones bancarias, al considerar que éstas no tenían calidad de autoridad responsable. Contrario a ello, se resolvió que sí eran autoridades para efectos del juicio de amparo, porque el acto que se les atribuyó implicaba la actuación de un particular en cumplimiento de la instrucción efectuada por un ente público que indefectiblemente estaba obligado a cumplir por disposición legal. Esto, porque la ejecución del aseguramiento había sido ordenada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien está facultada para ejecutar las órdenes de aseguramiento, en términos del numeral 44, fracción II, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien a su vez transmitió la instrucción originaria del Ministerio Público, con quien dicha comisión coadyuva en la investigación del delito.

En ese contexto, el proceder de los bancos era equivalente al de una autoridad ejecutora. Además, su actuar era susceptible de afectar derechos fundamentales, pues de determinarse que la instrucción fuera ilegal, también lo sería la ejecución. Sumado a que tal actuación de los bancos era realizada en ejercicio de facultades establecidas en una norma general, como lo es el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Es importante destacar que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito apoya parte de sus razonamientos en la multicitada jurisprudencia de “notas distintivas” elaborada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisamente en la clasificación de los tipos de relaciones jurídicas que pueden existir (siendo

Consecuentemente, no se actualiza el motivo de improcedencia de la acción previsto en la fracción XXIII, del artículo 61, en relación con el diverso numeral 5o., fracción II, ambos de la Ley de Amparo y procede levantar el sobreseimiento decretado en torno a los actos reclamados a las instituciones bancarias.<sup>280</sup>

### **Criterio que debe prevalecer de acuerdo al Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**

Una vez determinada fehacientemente la existencia de la contradicción de tesis,<sup>281</sup> el problema jurídico a resolver al decir del Pleno consiste en

---

por supuesto las de supra a subordinación las relevantes para efectos del amparo), e indica el tribunal: "En consecuencia, para que el actuar de un particular, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pueda cumplir los requisitos legales para considerarse como de autoridad responsable, su actuar tiene que ser 'equivalente' a ésta, es decir, que sus actos tengan igualdad de estimación, valor, potencia y eficacia que el proceder de la autoridad, consistente en que por determinación de ley realice actos unilaterales revestidos de dicho imperio y coercibilidad, mediante los cuales crea, modifique o extinga una situación jurídica o de hecho, ya sea de manera directa o como auxiliar de un ente del Estado que lo constriñe a actuar en determinado sentido por disposición de la ley.

<sup>280</sup> De dicha ejecutoria derivó la tesis aislada de la Décima Época con registro 2010060, de título, subtítulo y textos siguientes: "INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA."

<sup>281</sup> Ya como indica el Pleno: "Del contraste de estas posturas, se advierte que ambos órganos colegiados realizaron ejercicios interpretativos respecto de la misma cuestión jurídica, consistente en si los bancos tienen carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando bloquean las cuentas bancarias, en acatamiento al aseguramiento decretado por el Ministerio Público en la investigación del delito. Sin que sea obstáculo para lo anterior, que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, hubiera conocido de un incidente de suspensión en revisión, en el que se tuvo como autoridades a los bancos y se negó la medida suspensiva; mientras que su homólogo tercero, en revisión penal analizó la legalidad de una sentencia en la que se sobreseyó en el juicio al determinar que los bancos no tenían calidad de autoridad para los efectos del juicio de amparo. Pues con independencia de la diversa naturaleza de las resoluciones que analizaron, en ambos casos los tribunales se

determinar si los bancos pueden tener calidad de autoridad para los efectos del juicio de amparo, cuando bloquean las cuentas bancarias en acatamiento al aseguramiento de cuentas ordenado por el Ministerio Público en la investigación de un delito, orden que les es transmitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Para el Pleno la respuesta es positiva porque su actuar es equivalente al de una autoridad ejecutora, al implicar la materialización de una medida cautelar dotada de poder estatal, y cuyo actuar que está determinado en diversas normas generales: artículos 4, fracción XIX, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 44, fracciones I a IV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; con el cual pueden afectar derechos, al crear una situación jurídica que restringe la disposición de los bienes.

Indica el Pleno que la ley de la materia en vigor establece el concepto de autoridad responsable, y como innovación legal establece el supuesto en que los particulares pueden tener calidad de autoridad para efectos del juicio de amparo, siendo precisamente el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo el punto de partida para dilucidar el asunto.

Relata el Pleno que, respecto de la interpretación del supuesto normativo del particular como autoridad responsable, en un primer momento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 423/2014 señaló que a la luz del nuevo alcance del concepto de "autoridad" para efectos del juicio de amparo, no resulta posible que se

---

pronunciaron respecto de si los bancos tenían o no carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando el acto lo constituye un aseguramiento de cuentas decretado en una investigación penal y su ejecución, para lo cual interpretaron los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, así como el marco normativo que regula el actuar de los bancos en esos supuestos, entre los cuales citaron la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por lo que se puede emitir un criterio general sobre el tema.”

reclamen todos los actos de particulares que pudieran dar lugar a una violación derechos fundamentales, sino sólo aquellos homologables a los de autoridad y que tengan su origen en una norma general. En este contexto, el particular que actúa con carácter de autoridad se ubica en una situación de supra a subordinación respecto de un gobernado,<sup>282</sup> con lo cual dicha relación se reviste del imperio similar al de la fuerza pública pero no como un poder coactivo material, sino con un carácter estatal similar al de la actuación de una entidad pública, la cual tiene como base una autorización de carácter legal.

En un segundo momento —continúa el Pleno—, al resolver la contradicción de tesis 91/2016, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acudió al proceso legislativo de la Ley de Amparo vigente, para interpretar la norma y refirió que de la exposición de motivos se obtenía que derivado de la reforma constitucional de junio de 2011, se estimó necesario revolucionar el juicio de amparo para ampliar el marco de protección y extender la materia de control para garantizar el respeto de los derechos humanos. Así, entre los diversos cambios que se propusieron para alcanzar tal finalidad, no sólo se detalló específicamente cuáles serían las características de los actos contra los que procedería el juicio, sino que de la iniciativa se advierte que en este aspecto resultó de especial interés hacer más efectivo el juicio de amparo, a fin de proteger cualquier violación a derechos humanos, y no sólo las que deriven de la actividad estatal.

Así es como desde la iniciativa se establecía que el juicio de amparo debería proceder contra los particulares que realizaran "funciones públicas", pero en el dictamen formulado por las comisiones legislativas de la Cámara de Senadores se consideró necesario abandonar la "tradicional" teoría de los

---

<sup>282</sup>Como se puede fácilmente observar, este razonamiento del Pleno está de igual forma que el del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, imbuido de la jurisprudencia de "notas distintivas" elaborada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

derechos fundamentales que los entiende como únicamente oponibles frente actos del Estado. A consideración de las comisiones, tal postura ya había quedado rebasada en virtud de tres razones: a) el papel del Estado como aliado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales; b) las violaciones más importantes a derechos humanos también provienen de particulares (por ejemplo, el medio ambiente, la discriminación social, y los derechos a la intimidad e inviolabilidad a las comunicaciones, por mencionar algunos); y, c) la vía de protección procesal para prevenir o reparar estas violaciones realizadas por particulares era prácticamente nula. De esta manera se estimó necesario brindar a los gobernados la misma y más eficiente vía de protección de derechos humanos prevista en nuestro ordenamiento jurídico: el juicio de amparo.

Más adelante, en el propio dictamen legislativo también señala que permitir la promoción de un juicio de amparo contra particulares no era "un cambio menor", y que por tal razón, debía tenerse en cuenta el impacto que la llamada "eficacia horizontal de los derechos humanos" podría tener en la administración de justicia y, además, que existen casos en los que ya se prevén vías ordinarias para resolver ciertas violaciones a derechos (tales como la civil o penal). Así, ante la posibilidad de "confundir" en qué casos un particular sí podría ser equiparado a una autoridad responsable, era necesario definir con claridad los elementos que comprenderían dicho acto para efectos de la procedencia en la nueva Ley de Amparo. En atención a tal consideración, se modificó el concepto "función pública" por el de "actos equivalentes" y se precisó que el juicio procederá cuando "afecten derechos en los términos de esta fracción", siempre que dichas "funciones estén determinadas por una norma general".

La Segunda Sala consideró que la Ley de Amparo vigente establece un criterio funcional para la determinación de las autoridades responsables, esto

es, para establecer cuándo un ente podía tener carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, lo determinante era atender a las características del acto en concreto, no así a las "características" o a la "naturaleza" de los sujetos o ejecutores de los actos que pueden reclamarse. De forma que el parámetro es el mismo, sean autoridades o particulares: sus funciones deben estar previstas en una norma, puesto que de ahí deriva la afectación "unilateral y obligatoria"; esto es, sin que medie la voluntad de las personas a quienes se afecta.

Ahora bien, ya dentro del análisis del caso concreto, el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito determina que una especie de medida cautelar en materia penal es el aseguramiento de bienes productos del delito que sirvan para garantizar la reparación del daño, o en su oportunidad, para resolver sobre su decomiso.

En cuanto a la emisión del aseguramiento, generalmente se establece que puede ser dictado tanto por el Ministerio Público como por la autoridad judicial. Referente a la ejecución, en razón de las características de los objetos materia del aseguramiento, pueden intervenir diversas autoridades y entidades del sistema financiero, y dentro de éste, los más importantes son los bancos.<sup>283</sup>

---

<sup>283</sup> El Pleno desarrolla casos concretos en la ejecutoria de mérito: "Por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Penales, en los artículos 181 a 187 se establecen las reglas generales que la autoridad judicial, el Ministerio Público, los policías y los peritos deben seguir en los aseguramientos, en el cual también se establecen reglas especiales para el aseguramiento de objetos específicos, como el caso de los depósitos, títulos de crédito y, en general, cualesquiera bienes o derechos relativos a operaciones, que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes, pues al tratarse de bienes y recursos que se encuentran bajo el control de entes del sistema financiero, están fuera del alcance de las autoridades que usualmente materializan los aseguramientos. Sobre este último punto, conviene señalar que el sistema financiero está integrado principalmente por diferentes intermediarios y mercados financieros, a través de los cuales una variedad de instrumentos movilizan el ahorro hacia sus usos más productivos. Los bancos son los intermediarios financieros más conocidos, puesto que ofrecen directamente sus servicios al público y forman parte medular del sistema de pagos. En México existen distintos tipos de intermediarios financieros según los servicios que prestan, el más importante de estos intermediarios son las instituciones de crédito o bancos, como generalmente se les conoce. Los bancos son empresas que tienen como función recibir depósitos de dinero de la población y otorgar créditos, canalizan el dinero que ahorran las personas para prestarlo a aquellos

Posteriormente el Pleno distingue entre los diversos tipos de bancos existentes —banca múltiple y desarrollo— y enuncia a las autoridades relevantes en el sistema, destacándose para los efectos de la contradicción de tesis la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por sus funciones de vigilancia y regulación sobre los bancos, entre otras.<sup>284</sup>

Así, se pone de relieve que, entre las facultades de dicha Comisión, el artículo 4º, fracción XIX,<sup>285</sup> de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dispone que le corresponde coadyuvar con el Ministerio Público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero. Asimismo, el artículo 44, fracciones I a IV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, prevé como facultades de la Dirección General de Atención a Autoridades, la atención de requerimientos formulados por autoridades judiciales o ministeriales, entre ellos, los relacionados con los aseguramientos.

El Pleno también analiza diversos artículos de la Ley de Instituciones de Crédito para determinar la naturaleza jurídica de las instituciones de banca múltiple, y sus funciones de prestación del servicio de banca y crédito, así como captación de recursos del público, para su posterior colocación.

Concluye el Pleno que tanto la orden del aseguramiento como su ejecución, están dotadas de poder coactivo estatal, y en el caso concreto de los

---

individuos que tienen necesidad de obtener financiamiento a través de créditos, ya sea para realizar proyectos de inversión, para el consumo o para la adquisición de bienes.

<sup>284</sup> Enlista a las siguientes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

<sup>285</sup> Artículo 4. "Corresponde a la comisión: I.. XIX. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el Ministerio Público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero."

aseguramientos de cuentas bancarias, porque los bienes o derechos en los que la medida recae, se encuentran en el sistema financiero, fuera del alcance de las autoridades penales. Como el objeto en el cual recae el aseguramiento se encuentra en el sistema bancario, la ejecución de la medida se traslada en último término a los bancos.

Del artículo 44, fracción II, del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se obtiene que entre la orden de aseguramiento y su materialización por el banco, media la intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien una vez que analiza que el requerimiento cumpla los requisitos de procedencia legales, la envía a la institución bancaria, lo que lleva a establecer que se trata de actos de ejecución consecutivos: la Comisión analiza el requerimiento de ejecución de aseguramiento y de colmar los requisitos la canaliza; por su parte, la institución bancaria materializa la medida mediante la inmovilización de los recursos y la restricción de cualquier operación financiera.

Al decir del Pleno, si bien la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es el órgano regulador de los bancos, en el caso, dicha comisión no ejerce alguna función de supervisión o vigilancia, sino que se limita a acatar la orden de aseguramiento dictada por una autoridad penal. Así, el actuar de los bancos al inmovilizar o bloquear las cuentas derivado de un aseguramiento ordenado en el procedimiento penal, es equivalente al acto de una autoridad. Es decir, en tal supuesto el actuar de los bancos deriva de las funciones estatales de investigación y persecución de los delitos, en virtud de las cuales se prevé el dictado de medidas cautelares para garantizar bienes de diversa naturaleza sujetos a riesgos durante el procedimiento.

Además, es un acto unilateral y obligatorio, porque se ejerce sin que medie voluntad de la persona afectada, pues tal actuación no se relaciona con

algún servicio financiero, tampoco es consecuencia de una relación contractual en la que existan derechos y obligaciones bilaterales.

Al materializar el aseguramiento de cuentas, el banco actúa con imperio y se genera una relación de supra a subordinación<sup>286</sup> frente a la persona que se ve afectada con el dictado de la medida.

Al cumplimentar el aseguramiento mediante la inmovilización o bloqueo de las cuentas, el banco ejerce facultades de ejecución como lo haría cualquiera otra autoridad para materializar la medida cautelar derivada de una investigación penal; por lo que su actuar se asimila al de una autoridad ejecutora.

Al tener una actuación similar a la de una autoridad ejecutora, podrían atribuírsele vicios propios a su actuación, por ejemplo, en el caso de que el banco se extralimitara en la inmovilización de cuentas que no fueron señaladas por la autoridad ordenadora.

No se soslaya que los bancos no tienen margen de discrecionalidad en su actuar; sin embargo, ello es inherente a la propia caracterización de las autoridades ejecutoras. Las autoridades pueden estar investidas ya sea de facultades de decisión, o bien, de ejecución. En el caso de las segundas, se caracterizan porque únicamente acatan la orden de la autoridad responsable ordenadora o decisoria, hasta sus últimas consecuencias.

Por otra parte, se advierte que, al ejecutar el aseguramiento de cuentas, **los bancos** afectan los derechos del gobernado al crear una situación jurídica que restringe la disposición de bienes o recursos e impide la realización de cualquier otra operación financiera en sus cuentas bancarias.

Ello, pues sin importar las condiciones de la relación contractual y el servicio financiero al que el gobernado haya accedido, en acatamiento de una

---

<sup>286</sup> Nótese la insistencia en esta nota distintiva.

orden estatal, los bancos materializan una medida que crea una situación jurídica provisional, que impide la libre disposición de los recursos.

Finalmente, se advierte que las funciones del banco en la ejecución del aseguramiento de cuentas están determinadas en una norma general, a saber, los artículos 4º, fracción XIX, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como el 44, fracciones I a IV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup> Artículo 44. “A la Dirección General de Atención a Autoridades, a través de su titular, le corresponderán las atribuciones siguientes: I. Atender los requerimientos de información y documentación, así como las órdenes de aseguramiento o desbloqueo de cuentas, transferencias o situación de fondos que formulen las autoridades judiciales, hacendarias federales y administrativas competentes, relativos a operaciones efectuadas por los clientes y usuarios de servicios financieros con las entidades, asesores en inversiones, federaciones, fondos de protección, centros cambiarios, transmisores de dinero, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, en el ámbito de su competencia y con sujeción a las disposiciones legales aplicables en materia de secreto financiero, así como realizar los demás actos necesarios para el ejercicio de esta atribución. Respecto de los centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, el ejercicio de esta atribución será para los efectos establecidos en el artículo 95 Bis de la LGOAAC. Para el ejercicio de la atribución a que se refiere el párrafo anterior tendrá acceso a los archivos, libros, registros y bases de datos de las entidades, asesores en inversiones, federaciones, fondos de protección, centros cambiarios, transmisores de dinero, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, con el objeto de recabar en forma directa la información y documentación solicitada, previo requerimiento fundado y motivado al respecto. Para los efectos previstos en el primer párrafo de la presente fracción, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades, asesores en inversiones, federaciones, fondos de protección, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas de que se trate y con las autoridades competentes, a fin de promover que el envío y recepción de las solicitudes respectivas, así como la información correspondiente, se realice a través de los medios electrónicos, con el propósito de agilizar el proceso de atención de los requerimientos respectivos; II. Analizar, en su caso, las solicitudes de información y documentación, así como las órdenes de aseguramiento o desbloqueo de cuentas, transferencias o situación de fondos a que se refiere la fracción anterior, a efecto de verificar su apego a los requisitos legales de procedibilidad y, en su oportunidad de ser el caso, dar trámite a las mismas; III. Señalar la forma, términos y plazos en que las entidades, asesores en inversiones, federaciones, fondos de protección, centros cambiarios, transmisores de dinero, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior estarán obligadas a

De la intelección de los numerales transcritos, bajo la óptica del Pleno, se obtiene que corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos relativos al sistema financiero y en razón de ello debe atender los requerimientos de información o documentación, así como los aseguramientos. Además, la Dirección General de Atención a Autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es la encargada de atender las órdenes de aseguramiento dictadas por autoridades judiciales o ministeriales, de cuentas relativas a operaciones efectuadas por los clientes y usuarios de servicios financieros con las entidades financieras. Esta entidad funge como órgano de tramitación mediante el envío de la solicitud de aseguramiento. Para ello, puede verificar, en su caso, el apego a los requisitos de procedibilidad de tal solicitud, para que la entidad financiera esté en posibilidad de realizar lo propio. De igual manera, a dicha entidad le corresponde establecer la forma, términos y plazos en que las entidades financieras estarán obligadas a realizar las solicitudes respectivas.

Por lo tanto, la inmovilización de cuentas que realizan los bancos en acatamiento al aseguramiento ordenado en un procedimiento penal tiene origen

---

proporcionar a la comisión, los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y, en general, la información y documentación objeto del requerimiento de las autoridades competentes conforme a la fracción I de este artículo, quedando comprendida la información y documentación relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y servicios que realicen dichas entidades, asesores en inversiones, federaciones, fondos de protección, centros cambiarios, transmisores de dinero, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, oficinas y demás personas físicas o morales a que se refiere esta fracción, así como realizar los demás actos necesarios para tal efecto. En los actos administrativos a través de los cuales se ejercite esta atribución, no podrá establecerse la obligación de proporcionar la información que corresponda en forma periódica, continua o permanente; IV. Dar seguimiento a los asuntos a fin de que las entidades, asesores en inversiones, federaciones, fondos de protección, centros cambiarios, transmisores de dinero, sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y demás personas físicas o morales sujetas a la supervisión de la comisión, incluyendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, objeto de los requerimientos a que se refiere la fracción I de este artículo, cumplan en tiempo y forma con lo solicitado, pudiendo realizar los actos necesarios para el ejercicio de lo anterior."

en una norma general, que les confiere atribuciones para actuar con imperio como una autoridad ejecutora, en tanto disponen que los bancos están obligados a acatar lo solicitado, de forma que la inmovilización de las cuentas no surge por impulso de su parte, sino mediante autorización del Estado, en virtud de la norma general referida.

#### **IV.4 Postura personal**

Mi postura es que las instituciones de crédito ya sean de banca múltiple o de la banca de desarrollo, sí deben ser consideradas como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto cuando inmovilizan o “congelan” las cuentas de sus clientes. Esta aseveración es válida para los dos supuestos: cuando las instituciones de crédito actúan por orden de otra autoridad, constituyéndose entonces en una autoridad ejecutora, y cuando actúan por voluntad propia amalgamándose en ellas mismas las calidades de ordenadora y ejecutora. En cuanto a lo que constituye una “inmovilización” o “congelamiento” me aventuro a proporcionar una definición propia: acto excepcional y unilateral por medio del cual una institución de crédito restringe la disponibilidad de los recursos del titular de una o varias cuentas, ya sea por orden de una autoridad gubernamental o por disposición propia de la institución de crédito, sujeto a la resolución definitiva del asunto que dio origen a la restricción.

Inicialmente, abordaré los argumentos tanto legales como jurisprudenciales existentes para sostener mis aseveraciones, y posteriormente, me referiré a algunos argumentos adicionales que en mi opinión no han sido desplegados todavía en este tema concreto por parte de los tribunales.

En cuanto a los argumentos legales es básico retomar lo que indica el artículo 5º fracción II, párrafo segundo de la Ley de Amparo:

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

*I. (..)*

*II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.*

*Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.”*

#### **IV.4.a La equivalencia en la afectación de derechos**

Las instituciones de crédito sí deben ser consideradas autoridades responsables porque su actuación es equivalente<sup>288</sup> a la de una autoridad en sentido estricto, es decir, su actuación es semejante o similar ya que pueden afectar derechos, específicamente la propiedad de los recursos, sin la cual el quejoso se vería impedido en buena medida para desarrollar su vida conforme a sus intereses y destinar su dinero a los fines que considere convenientes, e incluso podría llegar en ciertos casos extremos a menoscabar las necesidades más básicas para su supervivencia y la de su núcleo familiar.

#### **IV.4.b Funciones determinadas en una norma general**

---

<sup>288</sup> Adjetivo que, en su primera acepción, según la Real Academia Española significa: “Dicho de una persona o de una cosa: que equivale a otra”. Consultado el 9 de marzo de 2021 en: <https://dle.rae.es/equivalente>. A su vez, equivaler es un verbo intransitivo: “Dicho de una persona o de una cosa: ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia”. Consultado el 9 de marzo de 2021 en: <https://dle.rae.es/equivaler?m=form>.

La actuación de las instituciones de crédito está prevista en diversas normas. La actividad bancaria es una de las más reguladas debido a su impacto en la sociedad.<sup>289</sup> La rectoría del Estado<sup>290</sup> en la Banca está prevista a nivel constitucional en el artículo 28. Los artículos 1º y 4º de la Ley de Instituciones de Crédito prevén:

*Artículo 1o.- La presente Ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.*

*Artículo 4o.- El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.*

---

<sup>289</sup> Dávalos Mejía apunta que los bancos juegan en toda economía tres papeles fundamentales que hacen indispensable su regulación: 1) intermediación de capitales; 2) mecanismo de política monetaria y multiplicación de dinero (liquidez), y; 3) aparato circulatorio de los sistemas de pagos. *Cfr.* Dávalos Mejía, L. Carlos Felipe, *op. cit.*, nota 220, p. 64.

<sup>290</sup> El mismo autor, con mucho tino a mi parecer, refiere que la rectoría se ejerce por el Estado en su conjunto, es decir, por los tres poderes de la Unión en sus respectivos ámbitos competenciales. *Ibidem*, p. 61

*Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.*

La función de la banca está pues, muy regulada, y sobre este punto hay un consenso absoluto, independientemente de la postura que se adopte en cuanto a si las instituciones de crédito son autoridades responsables o no lo son.<sup>291</sup>

#### **IV.4.c Irrelevancia de la naturaleza del ente**

Al quedar sentado que las instituciones de crédito efectivamente realizan funciones equivalentes a las de una autoridad, resulta conveniente retornar al tema de las “notas distintivas” previstas por la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:<sup>292</sup>

---

<sup>291</sup> Mendoza Martell y Preciado Briseño destacan que conforme a la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene la facultad expresa para legislar en materia de servicios financieros, entre los cuales se encuentra comprendido el servicio de banca y crédito. Asimismo, en cuanto a la legislación bancaria y disposiciones secundarias, anotan que el artículo 28 de la Constitución es el sustento legal de la Ley del Banco de México y de la Ley de Instituciones de Crédito, resaltando que de lo dispuesto en los artículos 6° y 48 de este último ordenamiento, se desprende que las características de las operaciones que lleven a cabo las instituciones de crédito se efectuarán conforme a las disposiciones de carácter general que emite el Banco de México, y las facultades que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la propia Ley de Instituciones de Crédito, para emitir reglas o disposiciones de carácter general secundario, denominadas “reglas” o disposiciones de carácter general que reglamentan los preceptos de la Ley de Instituciones de Crédito. Asimismo, la facultad que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para emitir regulación de carácter prudencial a la cual deberán sujetarse las instituciones de crédito en cuanto a su funcionamiento y operación, que se encuentra contenida en la circular única de dicha Comisión, promulgada en el año 2005. Finalmente, los citados autores también aluden a la legislación mercantil, a la legislación civil federal, a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a la legislación fiscal federal y a los usos y practicas bancarios y mercantiles. *Cfr.* Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, pp. 5-7.

<sup>292</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro: 161133.

*AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.  
NOTAS DISTINTIVAS.*

*Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.”*

Según se puede observar, la primera nota distintiva acentúa la intrascendencia de la naturaleza del ente, al señalar que puede ser un ente de hecho o de derecho. Este aspecto también está previsto en el artículo 5º, fracción II, primer párrafo de la Ley de Amparo al señalar: “La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal...” Entonces, que la naturaleza del ente sea intrascendente sirve para concluir que no importa que la institución de crédito sea de banca múltiple o de desarrollo.

Resulta claro que las instituciones de crédito son entes de derecho con personalidad jurídica y patrimonio propios, creadas al amparo de una legislación especial, que deben ser constituidas como sociedades anónimas de capital fijo en el caso de las instituciones de banca múltiple,<sup>293</sup> o como sociedades nacionales de crédito en el caso de las instituciones de la banca de

---

<sup>293</sup> Artículo 9 de la Ley de Instituciones de Crédito

desarrollo.<sup>294</sup>Éstas últimas incluso, forman parte de la administración pública federal y por ende no son particulares, empero, dichas características no pueden ser esgrimidas para aducir que debido a ellas no son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, ya que al juez de amparo no le debe interesar la naturaleza formal del ente, sino que debe seguir criterios funcionales y prácticos que le permitan interpretar y concluir si la actividad de las instituciones de crédito son capaces de incidir en un momento determinado en la esfera de los derechos fundamentales de la parte quejosa. Es decir, no será lo determinante en este sentido dilucidar si la institución de crédito pertenece a la administración pública federal o es una entidad privada, sino más bien desentrañar si el congelamiento de la cuenta bancaria se encuentra apegado a derecho, y si no lo está, en qué manera esto puede repercutir en la vida del quejoso, así como también si a través del juicio de amparo indirecto será viable otorgarle una suspensión y eventualmente repararle en definitiva a través de una sentencia que conceda el amparo.

#### **IV.4.d Relación de supra a subordinación con el cuentahabiente**

Las instituciones de crédito al inmovilizar las cuentas bancarias se colocan en un plano superior al de sus clientes, no se encuentran en un plano de coordinación. Precisamente se sitúan por encima de ellos al restringir sus cuentas bancarias sin su consentimiento y si se encontraran en un plano de igualdad esto sería imposible. Coloquialmente hablando, diríamos que el Banco “tiene el sartén por el mango” porque la cuenta bancaria está bajo su resguardo y ellas tienen el pleno control de ella a través de sus sistemas de guarda y custodia.

---

<sup>294</sup> Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito.

#### IV.4.e Acto jurídico derivado generalmente de la ley

La relación entre la institución de crédito y el cuentahabiente tiene su nacimiento en un contrato, sin embargo, el acto jurídico que da origen al bloqueo de la cuenta bancaria tiene generalmente como fuente la ley y no un acuerdo de voluntades. Cuando la orden proviene de una autoridad —ya sea un juez, el Servicio de Administración Tributaria, de la Unidad de Inteligencia Financiera, o cualquier otra— el bloqueo tendrá como sustento la ley o la serie de leyes que otorgan las facultades a la ordenadora para decretar el bloqueo, así como el ordenamiento legal que prevea la situación jurídica generadora de la orden de bloqueo. En este sentido, el ente dotado de una facultad administrativa de ejercicio irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad, es precisamente la autoridad ordenadora, no la institución de crédito.<sup>295</sup>La

---

<sup>295</sup> Serra Rojas señala: “Los fines del Estado señalan los propósitos generales o metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa. El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, *constituyen la forma de ejercicio de las funciones*. Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico *la ley*, a la función administrativa el *acto administrativo*, y a la función jurisdiccional a *la sentencia*. Comprendiendo el criterio formal y el material decimos que *la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por [invalidad] (sic) la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.*” Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 8a ed., tomo primero, México, Porrúa, 1977, p. 58. A su vez, Gabino Fraga explica: “Para denominar lo que hemos llamado ‘atribuciones del Estado’ se ha hecho uso de otras expresiones tales como ‘derechos’, ‘facultades’, ‘prerrogativas’, ‘cometidos’ o ‘competencias’ estatales. Sin embargo hemos preferido el término ‘atribuciones’ ya admitida en la doctrina (Carré de Malberg. *Théorie Générale de l’Etat*. t. 1, pág. 160. Bonnardo Précis élémentaire de Dr. Adm. Pág. 18) tanto porque su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, como porque con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la teoría del Estado y por tanto puede aplicarse cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de Estados contemporáneos.” Y más adelante señala: “...comprobado que el individuo no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad, se va

autoridad ordenadora realiza una suerte de función activa de la administración pública.<sup>296</sup>

No puedo dejar de señalar un supuesto diferente, aunque menos frecuente: cuando el banco decide bloquear la cuenta por iniciativa propia, al detectar una operación ilícita por motivos de seguridad o alguna otra cuestión prevista en el contrato, como por ejemplo, actividades irregulares realizadas mediante el empleo de equipos y sistemas automatizados, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley de Instituciones de Crédito, y las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito.<sup>297</sup> El artículo 52 de la citada legislación establece:

*Artículo 52.- Las instituciones de crédito podrán permitir el uso de la firma electrónica avanzada o cualquier otra forma de autenticación para pactar la celebración de sus operaciones y la prestación de servicios con el público mediante el uso de equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de*

---

desarrollando una tendencia intervencionista o estatista en la que se considera que el Estado respetando en buena parte la actividad privada, va imponiendo a ésta restricciones o limitaciones para armonizarla con el interés general: va creando servicios y va encaminando su actuación con el fin de estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia...Las atribuciones que en esa forma a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que en los momentos actuales conserva, se pueden agrupar en las siguientes categorías: a) atribuciones de mando, de policía o coacción que comprenden los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, salubridad y orden públicos. b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares. e) (sic) atribuciones para crear servicios públicos. d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.” Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a edición, México, Porrúa, 2000, pp. 13-15.

<sup>296</sup> Cfr. María Diez, Manuel, *Manual de derecho administrativo*, 2ª edición, Argentina, Plus Ultra, 1981, t. 1, p.59

<sup>297</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, pp. 365-374. El Título Quinto de las citadas disposiciones se intitula “Otras Disposiciones”, y el Capítulo X del título se intitula “Del uso del servicio de Banca Electrónica”.

*telecomunicaciones, ya sean privados o públicos, y establecerán en los contratos respectivos las bases para determinar lo siguiente:*

- I. Las operaciones y servicios cuya prestación se pacte;*
- II. Los medios de identificación del usuario y las responsabilidades correspondientes a su uso, y*
- III. Los medios por los que se hagan constar la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones inherentes a las operaciones y servicios de que se trate.*

*Cuando así lo acuerden con su clientela, las instituciones podrán suspender o cancelar el trámite de operaciones que aquélla pretenda realizar mediante el uso de equipos o medios a que se refiere el primer párrafo de este artículo, siempre que cuenten con elementos suficientes para presumir que los medios de identificación pactados para tal efecto han sido utilizados en forma indebida. Lo anterior también resultará aplicable cuando las instituciones detecten algún error en la instrucción respectiva.*

*Asimismo, las instituciones podrán acordar con su clientela que, cuando ésta haya recibido recursos mediante alguno de los equipos o medios señalados en el párrafo anterior y aquéllas cuenten con elementos suficientes para presumir que los medios de identificación pactados para tal efecto han sido utilizados en forma indebida, podrán restringir hasta por quince días hábiles la disposición de tales recursos, a fin de llevar a cabo las investigaciones y las consultas que sean necesarias con otras instituciones de crédito relacionadas con la operación de que se trate. La institución de crédito podrá prorrogar el plazo antes referido hasta por diez días hábiles más, siempre que se haya dado vista a la autoridad competente sobre probables hechos ilícitos cometidos en virtud de la operación respectiva.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando las instituciones así lo hayan acordado con su clientela, en los casos en que, por motivo de las investigaciones antes referidas, tengan evidencia de que la cuenta respectiva fue abierta con información o documentación falsa, o bien, que los medios de identificación pactados para la realización de la operación de que se trate fueron utilizados en forma indebida, podrán, bajo su responsabilidad, cargar el importe respectivo con el propósito de que se abone en la cuenta de la que procedieron los recursos correspondientes.*

*Las instituciones que por error hayan abonado recursos en alguna de las cuentas que lleven a su clientela, podrán cargar el importe respectivo a la cuenta de que se trate con el propósito de corregir el error, siempre que así lo hayan pactado con ella.*

*En los casos señalados en los cuatro párrafos anteriores, las instituciones deberán notificar al cliente respectivo la realización de cualquiera de las acciones que hayan llevado a cabo de conformidad con lo previsto en los mismos.*

*El uso de los medios de identificación que se establezcan conforme a lo previsto por este artículo, en sustitución de la firma autógrafa, producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.*

*La instalación y el uso de los equipos, medios y formas de autenticación señalados en el primer párrafo de este artículo se sujetarán a las reglas de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin perjuicio de las facultades con que cuenta el Banco de México para regular las operaciones que efectúen las instituciones de crédito relacionadas con los sistemas de pagos y las de transferencias*

*de fondos en términos de su ley. Las instituciones de crédito podrán intercambiar información en términos de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de esta Ley, con el fin de fortalecer las medidas 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 en contra de su clientela o de la propia institución.*

*El intercambio de información a que se refiere el párrafo anterior no implicará trasgresión alguna a lo establecido en el artículo 142 de esta Ley.*

Como se puede observar la legislación bancaria prevé algunos supuestos en los equipos y sistemas automatizados pudieran ser utilizados como un vehículo para realizar actividades ilegales. Estos supuestos son considerados por los bancos en los contratos de adhesión<sup>298</sup> y reproducen literalmente en la mayoría de los casos lo previsto en este dispositivo legal. En este caso, el acto jurídico que da origen al bloqueo es el acuerdo de voluntades, y no empata con la primera parte de segunda nota distintiva prevista en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual reza lo siguiente:

*b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad;*

A pesar de que en este caso resulta que la relación no tiene su nacimiento en la ley, estimo que la falta de cumplimiento de esa característica no es motivo

---

<sup>298</sup> La operación masiva de los bancos no puede entenderse sin la existencia de los contratos de adhesión. Éstos deben de pasar por una revisión de la CONDUSEF. Para profundizar en estos aspectos, véase Hualde Manso, Teresa, *Contratos de adhesión en operaciones masivas de activo y pasivo*, México, Tirant lo blanch, 2018.

suficiente para concluir que la institución de crédito no es autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, puesto que la jurisprudencia de notas distintivas fue creada con anterioridad a la Ley de Amparo vigente. El nuevo paradigma de la figura de la autoridad responsable previsto en el artículo 5° fracción II último párrafo no destaca esa característica en particular, entonces, ante la falta de correspondencia exacta entre lo que enuncia la Ley de Amparo y la jurisprudencia de “notas distintivas”, se debe preferir lo establecido en la ley con el objetivo de darle mayor oportunidad al quejoso para ejercitar la acción de amparo, ya que es claro que el bloqueo sí modifica una situación jurídica en forma unilateral y obligatoria. Ahora bien, ciertamente si la institución de crédito restringe la disposición de los recursos únicamente por el plazo de quince días hábiles a fin de llevar a cabo las investigaciones y las consultas necesarias —según prevé el artículo 52— e incluso si la restricción se llegase a limitar a la prórroga de dicho plazo por diez días hábiles más, dando vista a la autoridad competente sobre probables hechos ilícitos, acudir al amparo será impráctico,<sup>299</sup> sin embargo, habrá otros casos en que los recursos seguirán restringidos. El grado de afectación lo tendrá que decidir en primer lugar el cliente bancario, quien tendrá precisamente la posibilidad de acudir al juicio de amparo indirecto para deducir sus derechos. Ese supuesto es precisamente el que nos interesa y que tendría que ser analizado en su oportunidad por el órgano jurisdiccional, para determinar si la restricción fue violatoria de derechos fundamentales, o por el contrario, se apegó a derecho. La solución tendrá que darse en casa caso en concreto, y de manera prudencial.

#### **IV.4.f Ejercicio de una facultad administrativa irrenunciable**

---

<sup>299</sup> Sin dejar de reconocer que habrá casos en los que la restricción de los recursos por un solo día pueda causar un daño irreparable o de difícil reparación al quejoso.

Semejantemente a lo explicado en el punto anterior, ocurre que el bloqueo de la cuenta bancaria por parte de la institución de crédito, por regla general, ocurre en el ejercicio de una facultad administrativa irrenunciable por parte de la autoridad ordenadora. Ahora bien, cuando la institución de crédito bloquea la cuenta por voluntad propia, no lo hace en el ejercicio de una facultad administrativa de carácter irrenunciable que es propia de un órgano de gobierno, sino que más bien deriva de una facultad contractual. Una vez más nos encontramos frente a una característica que no deriva de lo que actualmente prevé la Ley de Amparo vigente, aunque sí se prevé en la jurisprudencia de “notas distintivas”. Insisto en mi postura, se debe preferir lo que señala la ley actual, es desde cierto punto de vista, un criterio interpretativo *pro actione*.

#### **IV.4.g Emisión de un acto que afecta la situación jurídica del cuentahabiente en forma unilateral y obligatoria**

Esta nota o característica se prevé tanto en la ley como en la jurisprudencia de “notas distintivas” en términos muy similares. La afectación de la situación jurídica implica la restricción de la cuenta bancaria: el cuentahabiente ya no puede disponer del dinero libremente.

#### **IV.4.h Actuación independiente**

Resumo así esta característica que recojo de la cuarta nota de la jurisprudencia de “notas distintivas” de la Segunda Sala:

*d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.*

No es una característica que se encuentre prevista en el artículo 5° fracción II de la Ley de amparo, y sin embargo no riñe con ella, podría

considerarse un criterio complementario. Cuando la institución de crédito inmoviliza la cuenta bancaria como órgano terminal, no precisa de la decisión de un tribunal para actuar y por supuesto que la inmovilización será realizar sin precisar de la voluntad del cuentahabiente, quien ordinariamente se enterará de la restricción al tratar de disponer de los recursos sin lograrlo. Es en ese sentido la independencia de la actuación que se analiza, considerada aisladamente desde el punto de vista de la relación entre la institución de crédito y el quejoso.

#### **IV.4.i. Irrelevancia de la actuación auxiliar en la administración de justicia (cumplimiento de un mandato de autoridad o de la ley).**

No me parece oponible el argumento que algunos esgrimen, en el sentido de que la institución de crédito no puede ser considerada autoridad responsable porque actúa como un simple auxiliar en la administración de justicia, ya sea en cumplimiento de un mandato de autoridad o de la ley en última instancia, pues esa es precisamente la labor de una autoridad ejecutora, auxiliar a otra materializando el acto, además que es una figura —la autoridad ejecutora— que se prevé expresamente la Ley de Amparo en el artículo 5° fracción II.

#### **IV.4.j Marginalidad contractual**

Un elemento adicional que apoya la idea de que las instituciones de crédito sí deben ser consideradas autoridades responsables lo constituye el hecho de que el bloqueo de la cuenta bancaria no es un acto que se encuentre dentro del objeto o fines del contrato celebrado con el cuentahabiente. Ningún usuario de la banca celebra un contrato con la intención de que su dinero sea en algún momento inmovilizado por el Banco, y éste jamás promociona como una

de sus actividades esa posibilidad. No se encuentra pues dentro la normalidad contractual la restricción de los recursos, y cuando ésta se da, el Banco se coloca en una relación desigual frente al cuentahabiente, en un plano de superioridad.

#### **IV.4.k Ubicación de los bienes objeto de la inmovilización o congelamiento**

Los recursos contenidos en la cuenta bancaria se encuentran fuera del ámbito de actuación de las autoridades que buscan su congelamiento, y por ello requieren de la colaboración de las instituciones de crédito para la ejecución de la orden. Este hecho refuerza la afirmación de que las instituciones de crédito son verdaderas autoridades ejecutoras.

Incluso en el caso de que la institución de crédito actúe por iniciativa propia, lo cierto es que el cuentahabiente difícilmente tendrá una vía judicial eficaz diversa para lograr la liberación de la cuenta, suponiendo que el congelamiento haya sido ilegal. Además, el congelamiento trae por regla general la pérdida de la capacidad de realizar cualquier otra actividad dentro de la propia cuenta.

#### **IV.5 Razones adicionales**

Corresponde el momento de hacer referencia a algunos argumentos adicionales que considero no han sido desplegados todavía en este tema concreto por parte de los tribunales federales adecuadamente.

##### **IV.5.a La tutela judicial efectiva y sus consecuencias**

La tutela judicial efectiva encuentra su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

*Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.*

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

*Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.*

*Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera*

*para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.*

Es un derecho fundamental que tiene una configuración legal, en el sentido de que son las legislaciones procesales —la federal y las correspondientes a cada uno de los Estados de la República— las que preverán los requisitos de la procedencia de la acción y las formalidades judiciales.

Si tratamos de engarzar este tema a nivel internacional, es necesario mencionar que el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, prevé el tratado multilateral denominado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, cuya entrada en vigor internacional fue el 23 de marzo de 1976, y en México el 23 de junio de 1981, en el cual se desarrollan los derechos civiles y políticos, así como las libertades recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pues bien, en el artículo 2<sup>o</sup><sup>300</sup> se establece el derecho a un recurso legal, cuando los derechos de la persona

---

<sup>300</sup> Artículo 2. “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

hayan sido violados, incluso si el violador actuó en ejercicio de un cargo oficial. Los derechos de este pacto son, por regla general, de vigencia inmediata.<sup>301</sup>

Además, podemos encontrar aspectos de este derecho también en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos:<sup>302</sup>

*Artículo 8. Garantías Judiciales*

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

*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:*

---

<sup>301</sup> Barrena Guadalupe, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fascículo 3), agosto 2012, México, p. 23. Consultado el 8 de mayo de 2021 en: [bit.ly/3zQHQt](http://bit.ly/3zQHQt)

<sup>302</sup> Según lo ha explicado una jurisprudencia magnífica, el artículo 17 de la Constitución, interpretado de manera sistemática con su artículo 1º, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita. Este derecho fundamental como género se encuentra detallado por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, de tal suerte que hacen efectivo dicho derecho, debiendo interpretarse la totalidad de estos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia. “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Sexto Circuito, Décima Época, registro 2001213.

- a) *derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*
- b) *comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;*
- c) *concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
- d) *derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
- e) *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
- f) *derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
- g) *derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
- h) *derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

*3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*

*Artículo 25. Protección Judicial*

*1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun*

*cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

*2. Los Estados Partes se comprometen:*

*a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

*b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

*c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

La Primera Sala ha dicho que la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto al establecer, por ejemplo, que algunos de los requisitos para acceder a un proceso no pueden considerarse inconstitucionales, si guardan una proporcionalidad con la finalidad protegida y están destinados a preservar otros derechos, pues en esos supuestos respetan el contenido de este derecho fundamental.<sup>303</sup>

También al hablar del principio *pro persona* y del denominado *recurso efectivo* que prevé el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha establecido que no implica que siempre se deba resolver el fondo del asunto sin verificar de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, debido a que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una correcta resolución, por lo que tales aspectos por sí mismos son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 172759.

<sup>304</sup> “PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN

Asimismo, ha abordado el mismo tema en tratándose del juicio de amparo, indicando lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que para la existencia de tal recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Empero, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales indispensables para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido. Lo anterior encuentra apoyo también en razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, afirmando que aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una *materialización* del derecho humano a un recurso judicial efectivo, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.<sup>305</sup>

Coincido en que hay ciertos formalismos que son inevitables y que coadyuvan a una correcta administración de justicia. Ahora bien, la Primera Sala ha ubicado también a la tutela judicial efectiva dentro de un derecho más amplio que se desarrolla en varias etapas: el derecho de acceso a la justicia.<sup>306</sup>La

---

LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2005717.

<sup>305</sup> “DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2005917.

<sup>306</sup> “DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2003018.

etapa intermedia se refiere precisamente a la etapa judicial, que engloba desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso.

La Primera Sala ha señalado que los requisitos para admitir los juicios, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta, por lo que no deben limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse con apoyo en los principios *pro homine e in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano.<sup>307</sup>

En ese orden de ideas, ante la duda si la institución de crédito debe ser considerada autoridad responsable para efectos del juicio de amparo (cuestión que debe ser analizada la audiencia constitucional según lo han establecido diversos criterios) y considerando precisamente el principio o criterio interpretativo *in dubio pro actione*,<sup>308</sup> se debe concluir que sí es autoridad

---

<sup>307</sup> “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2007064. Y como lo ha expresado un tribunal colegido: el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución establece para los órganos jurisdiccionales la obligación de privilegiar la solución del conflicto por sobre los formalismos procesales con miras a lograr la tutela judicial efectiva, empero, los formalismos tienen como razón de ser garantizar la buena fe de las partes durante el proceso, que no haya arbitrariedad por parte de los jueces y la seguridad jurídica. Véase “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES.” Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Décima Época, registro 2019394.

<sup>308</sup> Al analizar el concepto de autoridad responsable en la actual Ley de Amparo, Rubén Sánchez Gil expresa: “Hay diferencia entre la ejecución de un pacto comisorio, el despido de un trabajador, la negativa discriminatoria de un servicio, la expulsión de una agrupación privada a raíz de un procedimiento ad hoc, y la retención tributaria que efectúa un fedatario público. Y todo ello, además, sin contar con las circunstancias precisas en que pueda darse cada uno de estos supuestos, pues para comenzar no todos están ‘determinados’ por normas generales, aunque estén regulados por una. No es fácil de establecer dónde termina la actividad privada en que opera la *Drittwirkung* y comienza la función pública en que aplica la *state action*. Por eso mismo y conforme al principio *pro actione*, deberá ser la audiencia

responsable, lo cual redundará en un beneficio claro para el quejoso-accionante, ya que si señala actos de dicha institución de crédito que hayan violado derechos fundamentales, podrán ser combatidos eficazmente mediante el juicio de amparo que es la expresión nacional del "recurso" efectivo al cual hacen referencia tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### IV.5.b La vía privilegiada y eficaz

El juicio de amparo constituye una vía especial o privilegiada que incluso sería la única realmente efectiva para que el quejoso pudiera resolver su asunto de una forma más o menos expedita, a diferencia de lo que sucede en una vía ordinaria.<sup>309</sup>

Se ha destacado insistentemente la naturaleza de medio extraordinario de impugnación del juicio de amparo en relación con el principio de definitividad,<sup>310</sup> de lo cual se infiere que el acto de autoridad que cause agravio

---

constitucional el momento para resolver el dilema sobre la naturaleza autoritativa de los actos provenientes de un particular." Sánchez Gil, Rubén, "El concepto de 'autoridad responsable' en la nueva Ley de Amparo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 47, número 139, enero-abril 2014. Consultada el 3 de abril de 2021 en: <https://bit.ly/3hr8n6t>

<sup>309</sup> "VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS." Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2011838.

<sup>310</sup> Cfr. Andreu Martínez, Ernesto, "Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro" en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I, p.690; Contreras Castellanos, Julio César, *El juicio de amparo. Principios fundamentales y figuras procesales*, México, McGraw-Hill, 2009, p. 44; p. 30; *Principios constitucionales que rigen el amparo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 30. Es una obra conjunta que carece de autor determinado, y tampoco señala coordinador o compilador; Fernández Fernández, Vicente y Samaniego Behar, Nitzza, *El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México*, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., vol. V, núm. 27, junio, 2011, pp.

187. Consultada el 31 de marzo de 2021 en: <https://bit.ly/3htCObU>. En lo relativo a jurisprudencia véase, por ejemplo: "OBLIGACIÓN DE PREPARAR LAS VIOLACIONES PROCESALES A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DE AMPARO. ES

podrá ser impugnado por medio del juicio una vez que el quejoso haya agotado los recursos o medios legales de impugnación o se coloque en un supuesto de excepción a este principio, según lo prevé el artículo 107, fracciones III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 61, fracciones XVIII<sup>311</sup> y XX<sup>312</sup> y 171<sup>313</sup> de la Ley de Amparo.<sup>314</sup>

---

ACORDE AL TEXTO CONSTITUCIONAL.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2016000. “DEFINITIVIDAD. ESTE PRINCIPIO DEL JUICIO DE AMPARO DEBE CUMPLIRSE AUN ANTE LA RECLAMACIÓN DE ACTOS QUE REVISTAN UNA EJECUCIÓN IRREPARABLE.” Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Novena Época, registro 171803; “DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE ESE PRINCIPIO TRATÁNDOSE DE ACTOS EN JUICIO, CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2017117.

<sup>311</sup> “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES PREVISTAS EN LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil Del Cuarto Circuito, Décima Época, registro 2005387.

<sup>312</sup> “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ADEMÁS DE LAS EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO CONTENIDAS EN LOS DOS PRIMEROS PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, EN TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS SE PREVÉ UNA MÁS EN SU ÚLTIMO PÁRRAFO QUE IMPIDE EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Décima Época, registro 2020339.

<sup>313</sup> “DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. LA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO ES APLICABLE AL TRAMITADO EN LA VÍA DIRECTA.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2018492.

<sup>314</sup> Incluso muy recientemente el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito argumentó que las causas que originaron la creación el principio de definitividad no han cambiado mucho, pues todavía está vigente la exigencia de un federalismo sólido que reconozca y fortalezca la autoridad de las judicaturas locales —de ser el caso, añadiría yo— en lugar de debilitarlas o menospreciarlas, lo que obliga a ponderar cuidadosamente los méritos de cada excepción al principio de definitividad para no debilitar el federalismo a través del precedente judicial y no terminar haciendo general lo que debe ser una regla de excepción. Véase “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES UNO DE LOS PILARES FUNDAMENTALES SOBRE LOS QUE DESCANSA EL JUICIO DE AMPARO, A EFECTO DE RESPETAR EL SISTEMA DE RECURSOS PREVISTO POR LAS LEGISLACIONES PROCESALES DE TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, FORTALECIENDO CON ELLO EL SISTEMA FEDERAL.” Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, Undécima Época, registro 2023534.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado el tema de las vías especiales o privilegiadas<sup>315</sup> indicando que la tutela judicial efectiva puede presentarse por medio de un proceso único a través del cual los órganos jurisdiccionales conozcan de todas las pretensiones sin limitación alguna (como ocurre normalmente en un proceso ordinario) o pueden establecerse una pluralidad de vías especiales o privilegiadas más eficientes o adecuadas para cierto tipo de pretensiones. Si bien esta tesis no fue desarrollada en el contexto de un juicio de amparo, podemos extrapolarla.

Indica la Primera Sala que las vías privilegiadas son procesos con una tramitación especial frente a los juicios ordinarios (imagínese la diferencia que implicaría tener que plantear una demanda en la vía mercantil<sup>316</sup> contra la institución de crédito para el desbloqueo de la cuenta). Las vías privilegiadas conocen de pretensiones con objetos específicos y determinados, quedando su uso limitado al objeto que marca la ley (en el caso del juicio de amparo se trataría de la violación de derechos humanos del quejoso, es decir, es un proceso ad hoc).

Además, las vías privilegiadas contienen procedimientos más rápidos<sup>317</sup> y simplificados que un juicio ordinario, ya sea porque en ciertos aspectos estos

---

<sup>315</sup> “VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2011838.

<sup>316</sup> Suponiendo sin conceder que la vía idónea para combatir un bloqueo de cuenta bancaria fuera la mercantil (al ser la parte demanda una institución de crédito), habría que atender a diversas situaciones jurídicas y disposiciones del Código de Comercio para confirmar la procedencia de la vía ordinaria o la oral. En términos de los artículos 1377, 1390 Bis y 1390 Bis 1 del Código de Comercio, considero que la elección de la vía dependería de la prestación principal reclamada, es decir, si el actor reclamara como prestación principal el desbloqueo de la cuenta, el asunto sería de cuantía indeterminada, teniendo que tramitarse en la vía ordinaria mercantil, sin embargo, si se reclamara como suerte principal la entrega del dinero, podría caer en el ámbito del juicio oral mercantil. Es una cuestión no tocada jurisprudencialmente porque en la práctica el afectado acude normalmente al juicio de amparo indirecto; decisión atinada en mi opinión.

<sup>317</sup> La Segunda Sala ha interpretado en el pasado que la justicia pronta a que hace referencia el artículo 17 constitucional se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas dentro de los términos y plazos

juicios privilegiados pueden estar condicionados por normas de carácter sustantivo que exigen normas procesales propias o porque el legislador pretendía generar una mejor tutela judicial atendiendo a la naturaleza de ciertas pretensiones (en el caso del juicio de amparo esto resulta muy claro, al tutelarse derechos fundamentales, no meramente legales).

En ese sentido, el derecho comparado argentino tiene enseñanzas valiosas que aportarnos. Recordemos que el artículo 43 la Constitución argentina contempla la posibilidad de promover el amparo bajo ciertos requisitos mínimos, de los cuales vale la pena destacar que la acción debe ser expedita en virtud de la naturaleza de los derechos en juego, y se podrá interponer si no existe un medio judicial más idóneo, cuando la lesión, restricción o amenaza de derechos sea actual para restituir o prevenir al accionante de un daño cierto, concreto, actual o inminente a un derecho del cual es titular. Considero que estas notas se cumplen por regla general en el congelamiento de cuentas bancarias por parte de las instituciones de crédito.

#### **IV.5.c El servicio público**

El proceso legislativo de la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 se integró con dos iniciativas de distintas fechas, la primera del 15 de febrero de 2011 (presentada por los senadores Jesús Murillo Karam, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Alejandro

---

que para tal efecto establezcan las leyes, lo que no necesariamente implica que se deban resolver en un procedimiento sumario. Véase “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 171257.

Zapata Perogordo, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y senadores de distintos grupos parlamentarios), y la segunda del 22 de septiembre de 2011 (presentada por el senador Tomás Torres Mercado del grupo parlamentario del PRD).

En la primera de dichas iniciativas, se prevé en la parte conducente del artículo 5° de la ley lo siguiente:

*Artículo 5°. Son partes en el juicio de amparo:*

*I.(...)*

*II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Los particulares podrán tener la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo cuando actúen en ejercicio de funciones públicas.*

Ahora bien, en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, se señala en el antecedente quinto, que si bien la iniciativa que se toma como base para el articulado, estructura y contenido del presente dictamen es la referida en el antecedente primero, la iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres

Mercado (referida en el antecedente tercero) fue tomada en consideración para la discusión, modificación y adición de propuestas en el producto final del dictamen. Sin embargo, el propio Dictamen más adelante, al explicar el tópico de la autoridad responsable menciona lo siguiente que transcribo íntegro a continuación:

*Se define a la autoridad responsable como parte en el juicio de amparo en el artículo 5, fracción II del presente proyecto. Tendrá tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta, o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.*

*En la teoría tradicional de los derechos fundamentales que ha sido predominante en México, su eficacia vertical implicaba que sólo fueran oponibles ante los actos del Estado. Esto estaba en gran medida justificado en que los derechos de las personas eran concebidos como limitantes de la actuación del Estado y provenía de las primeras declaraciones de derechos que surgieron como reacción a los Estados absolutistas y que representaban el "enemigo a vencer" por el gran poder que detentaban sus gobernantes. Este concepto de verticalidad tuvo gran apoyo doctrinal y jurisprudencial en la relación jurídica de la "garantía individual" de supra-subordinación entre el gobernado y los órganos de autoridad, y por lo mismo la procedencia del amparo se restringió al concepto de autoridad responsable que fuere constituida con ese carácter conforme a la ley o que bien dispusiera directa o*

*indirectamente de la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones.*

*El énfasis que se hizo en esta concepción de los derechos como una afectación del Estado en la esfera de los particulares, si bien es comprensible, también ha quedado rebasado por la realidad actual por tres razones principales.*

*La primera es que el surgimiento de los derechos económicos, sociales y culturales ha transformado el papel del Estado frente a los gobernados de tal suerte en que ya no debe ser visto únicamente como enemigo, sino todo lo contrario, debe ser percibido como un aliado para hacer estos derechos efectivos. La tutela, respeto y protección de este tipo de derechos debe verse a través de una actividad positiva del Estado a favor de los particulares, como sucede en la educación, la vivienda, la salud, la cultura, el deporte, el medio ambiente, en otros derechos concretamente establecidos en las normas fundamentales.*

*La segunda, es precisamente que hoy en día, en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tales derechos no sólo provienen del Estado, sino que también provienen de la actuación de los particulares en ciertas circunstancias. El medio ambiente ha sido principalmente vulnerado por los actos de particulares, más que del Estado mismo: la discriminación social no solamente proviene de los agentes del Estado, sino que lamentablemente es alimentada por prácticas dentro de la sociedad y de los mismos particulares; el derecho a la intimidad, a las comunicaciones privadas y a la protección de datos personales es una responsabilidad que hoy corresponde también a los particulares garantizar.*

*Y finalmente la tercera razón es porque la vía de protección procesal que permita prevenir o reparar violaciones de derechos humanos*

*realizadas por particulares era prácticamente nula o de una eficacia muy limitada.*

*En muchos casos de la jurisprudencia y doctrina jurídica en México se ha interpretado y reflejado que los destinatarios de los derechos básicos de las personas no sólo son las autoridades, sino también a los demás gobernados, y que la continuación de esta teoría tradicional nos puede conducir a la violación de los compromisos internacionales que ha asumido el Estado mexicano.*

*En un análisis de derecho comparado se ha visto que el constitucionalismo latinoamericano cada vez abandona más la teoría tradicional o liberal de los derechos fundamentales para reconocer la plena eficacia horizontal de los derechos humanos. Países como Argentina, Venezuela, Uruguay, Chile, Perú y Bolivia admiten en lo general el amparo contra particulares, ya sea por su disposición normativa lo contempla expresamente, o que por no excluirlo en la norma constitucional se ha abierto en legislación secundaria y en interpretación jurisprudencial.*

*En el caso de países como Costa Rica, Colombia y Guatemala, su admisión es de forma restrictiva, ya que procede el amparo contra particulares cuando actúen en ejercicio de funciones o potestades públicas, cuando actúen por ley o concesión del Estado, cuando estén en posición de poder de superioridad frente a los otros gobernados, o cuando los remedios jurisdiccionales resulten insuficientes.*

*Estas dictaminadoras coinciden en que éste no es un cambio menor y que debe considerarse el impacto en la administración de justicia de la eficacia horizontal de los derechos humanos. Tales derechos se protegen con los mismos medios que tiene un particular para defenderse de los actos de autoridad, y por consecuencia pudiera*

*interpretarse equivocadamente que los derechos remediables por las vías civil, penal o laboral, necesariamente deban iniciarse por la vía constitucional.*

*Sin embargo, sí existen casos en los que deben tener este cauce procesal para obtener una protección más eficaz, más justa y por tratarse de una violación directa a este tipo de derechos. Por ello se considera que la mejor forma de plasmar este concepto en esta Ley y de explicarlo en el presente dictamen es definir el acto de autoridad y que los particulares tendrán dicha calidad cuando sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II, y cuya potestad o función derive de una norma general y abstracta.*

*En casos paradigmáticos sobre el tema en países como Argentina, Colombia, Perú y Bolivia, que datan desde los años 50, donde se ha verificado que ha sido posible obtener la protección constitucional contra actos de particulares. En un caso se interpretó que si bien el nacimiento del amparo y de los derechos fundamentales había sido diseñado para proteger a los particulares contra la autoridad pública, también tuvieron los constituyentes la sagacidad y prudencia de no fijar exclusivamente en los textos constitucionales que la protección de los derechos humanos sólo fuera contra ataques que provengan de la autoridad, ni que pudieran emanar de otros particulares o sus agrupaciones, ya que estos acumulan gran poder material o económico y cuya fuerza se opone incluso a los del Estado. En otros casos donde la vía ordinaria se había considerado más adecuada para remediar una violación a estos derechos, los tribunales constitucionales estimaron que, por lo contrario, al tratarse de violaciones directas a derechos*

*fundamentales y por los alcances sociales que se concretan en este tipo de derechos, la vía constitucional resultaba idónea y más efectiva.*

*A pesar de que los particulares pueden tener el carácter de autoridad en el juicio de amparo cuando realicen los actos identificados en el segundo párrafo de del artículo en cuestión, esto no implica el desconocimiento de las vías ordinarias de resolución, así como el agotamiento de los elementos procesales respectivos. El reconocimiento de estos actos de autoridad dependerá del planteamiento realizado por el quejoso y la posibilidad de evaluar por parte de tribunal el acto como lesivo de su esfera de derechos fundamentales. En ningún momento se pretende que el Poder Judicial de la Federación sustituya a las autoridades ordinarias competentes para la resolución de este tipo de conflictos.*

*Hay que tomar en cuenta que en la gran mayoría de los casos este tipo de violaciones requieren la mediación de las autoridades ordinarias, las cuales tienen que valorar inicialmente este tipo de actos. Sin embargo, siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-subordinación y sin medios de defensa que le permitan solventar su pretensión.*

De las consideraciones del Dictamen antedicho, me permito destacar los siguientes puntos:

1. Los dictaminadores estimaron que, en ese momento, en materia de derechos humanos, la vulneración más relevante provenía de la actuación de los particulares en ciertas circunstancias.
2. También consideraron que la vía de protección procesal para prevenir o reparar violaciones de derechos humanos realizadas por particulares era prácticamente nula o de una eficacia muy limitada.

3. Establecieron que el derecho comparado del constitucionalismo latinoamericano cada vez abandona más la teoría tradicional o liberal de los derechos fundamentales para reconocer la plena eficacia horizontal de los derechos humanos, y que ésta tiene impacto en la administración de justicia.

4. Reflexionaron que se debe tener un cauce procesal como el amparo para obtener una protección más eficaz de una violación directa a los derechos fundamentales.

No obstante, la noción de la prestación de un servicio público como característica para que un particular pueda ser considerado como autoridad responsable no fue considerada como relevante, según lo previsto en la primera iniciativa del 15 de febrero de 2011. A mi entender las instituciones de crédito no realizan funciones públicas<sup>318</sup> pues éstas solo pueden ser efectuadas por funcionarios públicos y son indelegables,<sup>319</sup> sin embargo, sí prestan un servicio

---

<sup>318</sup> El Dr. Jorge Fernández Ruiz resalta los tropiezos que se han sufrido a lo largo del tiempo para distinguir entre función pública y servicio público: “Conviene enfatizar que la configuración y el diseño de la noción de servicio público se han visto afectados seriamente por un problema de carácter semántico, cuya consecuencia consiste en denominar de distinta manera una misma actividad; por tal motivo, lo que para unos autores es servicio público, para otros viene a ser función pública o cometido esencial, que con esos y otros nombres llaman a una misma actividad, sin ponerse de acuerdo en ese “diálogo de sordos” a que se refiere Marcel Waline, en el que “no hay posibilidad de entendimiento cuando cada uno de los que discuten da diferente significado a las mismas palabras”. No menos importante en la tarea de configurar la noción de servicio público ha sido el determinar si el acento público lo pone el órgano que presta el servicio, o la necesidad cuya satisfacción pretende, o el régimen jurídico al que se somete, o si es la ley la que lo imprime. Mas, a pesar de tanta controversia en torno a la noción del servicio público, se da una realidad innegable: el derecho positivo de muchos países del mundo, acorde con la corriente doctrinaria que considera servicio público a tan sólo una parte de las actividades de la administración pública, ha asignado dicho carácter a un número importante de actividades que son desempeñadas directamente por las instituciones públicas, o se delega su realización a los particulares mediante el régimen de concesión u otro parecido.” *Cfr.* Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales, 2016, pp. 220-221.

<sup>319</sup> “...los servicios públicos propiamente dichos deben prestarse por el Estado mexicano o a través de los particulares bajo el esquema de la concesión, y si se está en presencia de

que podría llegar a considerarse público por las grandes semejanzas que guarda con servicios que ordinariamente son considerados como tales. Ahora bien, el concepto de servicio público no es de fácil delimitación. Santiago Sánchez<sup>320</sup> nos informa a este respecto:

*Existen en la doctrina jurídica administrativa una gran cantidad de intentos para delimitar conceptualmente a los servicios públicos, tratando de encontrar un criterio que englobe a todas las actividades que deben sujetarse a ese régimen, así como estableciendo las características que deben satisfacer para ser consideradas como servicio público. A pesar de esa gran riqueza teórica, se sigue discutiendo sobre la delimitación conceptual de los servicios públicos, de tal forma que no es posible encontrar unanimidad en cuanto a un criterio que explique qué es lo que hace que un servicio sea “público”, así como qué elementos y características deben conformar a estas actividades.*

Reconociendo también las dificultades existentes para determinar el carácter público de un servicio, indica el Dr. Jorge Fernández Ruiz:<sup>321</sup>

*Un análisis somero de los conceptos de servicio público propuestos por diversos autores pone de manifiesto la discrepancia existente en la doctrina acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio, porque, para unos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, pues, a su juicio, sólo los órganos públicos*

---

verdaderas funciones públicas clasificadas como servicios públicos, no pueden ser delegables a particulares, como lo es el caso de la seguridad pública.” Yanome Yesaki, Mauricio, *El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, Serie Doctrina Jurídica, núm. 429, p. 694. Consultado el 8 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3k8rNhS>

<sup>320</sup> Santiago Sánchez, Federico Fabricio, *Elementos para delimitar los servicios públicos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, Serie Doctrina Jurídica, núm. 429, p. 647. Consultado el 9 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3k8rNhS>

<sup>321</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 317, p. 222.

*pueden gestionar tal servicio; para otros, el calificativo lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.*

*Empero, no termina ahí el disenso, porque no son pocos los que rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, porque, en su opinión, tal rasgo lo habrá de imprimir el objeto del mismo, o como proponen otros, su finalidad, su telos, o en fin, su reconocimiento por la ley; diferencia doctrinaria que permite hablar del criterio orgánico, del formal, del funcional, del técnico, del jurídico, y del legal, entre otros, aun cuando, en algunos casos, dos o más denominaciones se refieren a un mismo criterio.*

Por otra parte, señalan los doctores Mendoza Martell y Preciado Briseño<sup>322</sup> que la intermediación bancaria<sup>323</sup> se lleva a cabo a través del servicio de banca y crédito, mismo que al amparo de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que reguló la banca durante el periodo de estatización (entre 1982 y 1990) tenía el carácter de servicio público, ya que por disposición constitucional dicho servicio se prestaba de manera exclusiva por el Estado a través de Sociedades Nacionales de Crédito, de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo. En la actualidad, existe un régimen de autorización a los particulares que prestan el servicio por conducto de instituciones de banca múltiple constituidas bajo la forma de sociedades anónimas, y que además coexisten con las instituciones de crédito de la banca de desarrollo, constituidas por el Ejecutivo Federal bajo la forma de sociedades nacionales de crédito y

---

<sup>322</sup> Cfr. Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *op. cit.*, nota 199, pp. 8-9.

<sup>323</sup> Esto es, la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados conforme a lo estatuido por el artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito.

fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como también los organismos autorregulatorios previstos en la Ley de Instituciones de Crédito. Ante estas circunstancias cabe preguntarse si el servicio de la banca en general, y el servicio de la banca múltiple auspiciado por los particulares bajo el régimen de autorización mencionado, puede seguir considerándose público a pesar de que ya no exista una banca estatizada.

Pues bien, si analizamos los diversos criterios que la doctrina ha elaborado para desentrañar si un servicio es público, podemos concluir que el servicio de la banca mexicana sí puede considerarse como público. Guzmán Holguín<sup>324</sup> apoyado en las ideas de Acosta Romero, al comentar sobre esta disquisición doctrinal señala lo siguiente:

*Se ha planteado, tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia y en la legislación de varios países, la cuestión de si la actividad bancaria constituye un servicio público o no. En la doctrina administrativa y a partir del desarrollo del Derecho Administrativo francés en el siglo próximo pasado, se ha llegado a configurar la teoría y la práctica de los servicios públicos como actividades de importancia particular para los Estados, sujetas a un régimen de Derecho Público y a una serie de principios que la doctrina y las leyes van estableciendo para garantizar la prestación eficiente y regular de esos servicios, que pueden ser prestados directamente por el Estado, o bien ser concesionados a los particulares. En este contexto, también en México y en otros países se ha discutido si la actividad bancaria constituye o no un servicio público y si, en su caso, ese servicio público puede ser prestado por el Estado, por los particulares, por ambos, o sólo por los particulares*

---

<sup>324</sup> Guzmán Holguín, Rogelio, *op. cit.*, nota 251 del capítulo II, p. 5.

*concesionados por aquél. Al respecto, es de destacarse que, a partir de la LIC vigente, el legislador, sin duda de manera deliberada, empezó a utilizar el término “autorización” en lugar del de “concesión”; pero un estudio minucioso permite concluir que todos los efectos jurídicos de la concesión siguen siendo iguales y, lo que es más importante que las palabras, que la política del Estado sobre la actividad de los particulares en materia bancaria y crediticia no ha cambiado y sigue teniendo, como ya se dijo, la rectoría de dicho sistema.*

Fernández Ruiz,<sup>325</sup> basándose en diversos autores, enumera y explica los criterios que se han utilizado para caracterizar el servicio público:

1. Criterio orgánico. Deriva del carácter del sujeto u órgano a cuyo cargo queda la prestación del servicio. El servicio público sólo puede ser atribuido a persona pública. Si el órgano es público, el servicio que presta será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta son privadas, el servicio será también privado. Sólo los órganos públicos pueden gestionar servicios públicos. Lo que cuenta en la determinación del servicio no es la actividad que desarrolla sino en el órgano encargado de su prestación.

2. Criterio funcional. También se le conoce con los nombres de objetivo, material o teleológico. El servicio será público por la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación de éste, ya que, si con la actividad se satisface una necesidad de carácter general, estaremos ante la presencia de un servicio público.

3. Criterio jurídico. El carácter público de un servicio lo da el régimen jurídico de orden público que lo regula. Es un régimen en el que se subordinan los intereses privados al interés general, por lo que

---

<sup>325</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 317, pp. 222-226.

la regulación jurídica de dicho servicio es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface, por lo que tal régimen está conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio. Las notas determinantes de un régimen jurídico especial, discrepan como es lógico, del régimen jurídico general de los servicios privados.

4. Criterio legal. Es el que indica que no hay más servicio público que el que es establecido así por una ley. La voluntad del legislador monopoliza la creación del servicio público.<sup>326</sup>

El propio Fernández Ruiz<sup>327</sup> citando las ideas del profesor italiano Arnaldo de Valles distingue entre servicio público propio e impropio. En el servicio público propio una actividad de carácter técnico destinada al público para satisfacer una necesidad general y sometida a un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado, es reconocida como tal por la legislación, ya sea que sea ejercida directamente por la Administración o por los particulares a quien delega indirectamente su ejecución. En cambio, en el servicio público impropio el servicio en estudio no está considerado como tal por la legislación, y deriva de un permiso, una licencia o autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que a diferencia de la actividad comercial ordinaria, obliga a su titular a prestar el servicio a quienquiera que lo pida, sujeto a un régimen

---

<sup>326</sup> Santiago Sánchez apunta: “Así, en México, los servicios que han sido considerados como ‘públicos’, ya sea porque su prestación se encuentre a cargo de los órganos de poder público —criterio orgánico—, sea porque tengan como función el satisfacer una necesidad de carácter general —criterio funcional— o porque su regulación se encuentre sujeta a un régimen jurídico especial de derecho público —criterio jurídico—, invariablemente han adoptado el carácter de servicios públicos, debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el penúltimo párrafo del artículo 28, que serán las disposiciones de la misma Constitución, y de las leyes emanadas de ella, las que realizarán la sujeción de una actividad a un régimen de servicio público —criterio legal—.” *Cfr.* Santiago Sánchez, Federico Fabricio, *op. cit.*, nota 319, pp. 645-646.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 227-228.

jurídico especial que incluye salvo contadas excepciones la fijación de una tarifa obligatoria.

La anterior distinción entre servicio público propio e impropio es sutil y puede ser servir para lo que nos interesa pero solo hasta cierto punto, dado que en el servicio bancario no existe la obligación de parte de la institución de crédito de prestarlo a quien lo requiera y en el orden que se presente, y tampoco está sujeto a una tarifa fija puesto que son muchos los tipos de operaciones que se llevan a cabo y de muy diferente complejidad.<sup>328</sup> Además desde el punto de vista del juicio de amparo sería indebido atender a esta distinción para impedir el ejercicio de la acción (principio pro actione). Sin embargo, de la combinación de los criterios funcional y orgánico me parece sostenible que el servicio de la banca en nuestro país es un servicio público. Si agregamos que dicho servicio goza de las características esenciales para ser considerado público,<sup>329</sup> reforzaremos esta idea.

---

<sup>328</sup> Señala Fernández Ruiz que las principales manifestaciones del servicio público impropio las encontramos a nivel municipal en farmacias, lecherías, panaderías, etcétera, negocios que distan mucho de parecerse al de la banca, que además se presta a nivel federal. *Idem*, p. 228.

<sup>329</sup> Mauricio Yanome al hablar del concepto de servicio público en el sistema jurídico mexicano, nos informa: “Finalmente, una vez pasada la Segunda Guerra Mundial, se produjo desde otro ángulo del prisma, una nueva concepción de servicio público, que se adapta más al concepto actual del instituto en estudio, siendo sus características —a decir de Alfonso Nava Negrete las siguientes: a) se puede prestar por el Estado o los particulares; b) puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares; es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial), y d) su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado. Esa hasta ahora nueva forma de percibir al derecho administrativo trajo consigo el que el Estado se convirtiera en lo que se denomina Estado-empresario, e inicia el auge de las empresas gubernamentales prestadoras de todo tipo de servicios, que no necesariamente revestían las características de públicos en sentido formal; es decir, no estaban contemplados por la norma fundante del país de que se trate, pero gozaban de esa particularidad, en virtud de formar parte del Estado. Así, por vía de ejemplo, se encontraban en algunos países, cines, servicios bancarios y turísticos, automóviles, entre otros que eran propiedad del Estado, pero que no pueden ser considerados en la actualidad propiamente como servicios públicos, bajo su concepción doctrinal actual. No obstante lo anterior, al menos en México, durante la época de los ochenta y principios de los noventa empezó a revertirse el papel del Estado-empresario, para dar paso, mediante la figura de la concesión a los particulares, a la posibilidad de prestar los servicios públicos, tales como servicios bancarios, telefónicos, entre otros, reservando

En efecto, las características esenciales del servicio público son: i) generalidad o universalidad; ii) igualdad o uniformidad; iii) regularidad y, iv) continuidad.<sup>330</sup>

i) Generalidad o universalidad. Se traduce en la posibilidad de que toda persona use el servicio, previa satisfacción de los requisitos legales, sin más límite que la capacidad del propio servicio. Aplica al servicio bancario por obvias razones. De hecho, las instituciones de crédito buscan captar el mayor número de usuarios a través de campañas publicitarias y promociones destinadas a que el público en general contrate y utilice sus servicios, cubriendo ciertos requisitos legales mínimos.

ii) Igualdad. Estriba en el trato igualitario o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios. No obstante, se puede categorizar a los usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se otorgue el mismo trato a todos los comprendidos en ésta. En el mismo sentido que en el punto anterior, la banca no discrimina a sus potenciales usuarios, si cumplen con los requisitos mínimos, el servicio se les presta.

iii) Regularidad. Implica que el servicio público se preste conforme a la normativa jurídica que lo regula. En este sentido se sustrae del principio concerniente a que “la voluntad de las partes es la máxima ley de los contratos”, porque hay elementos o aspectos del servicio que no son materia de libre contratación, por ejemplo, su calendario, su horario, condiciones técnicas, medidas de seguridad, etcétera, las cuales son unilateralmente predeterminadas en una regulación jurídica exorbitante del derecho privado. Huelga decir que esta característica se cumple con creces en el servicio bancario; pensemos simplemente en los innumerables contratos de adhesión y en las Disposiciones

---

para la administración pública federal las actividades estratégicas, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” *Cfr.* Yanome Yesaki, Mauricio, *op. cit.*, nota 318, pp. 695-696.

<sup>330</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 317, pp. 228-230.

de Carácter General que regulan una gran gama de aspectos del derecho bancario por solo poner un par de ejemplos, que nos hacen ver que este servicio escapa por mucho al principio de la autonomía de la voluntad de los contratantes en la mayoría de los casos.<sup>331</sup>

iv) Continuidad. De acuerdo a esta característica, el servicio no debe interrumpirse dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstas en su propia regulación. Esta característica aplica incluso en tratándose de servicios públicos que tienen un programa de prestación intermitente, ya que la índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer, habrá de determinar el matiz de la continuidad de este. En el sistema bancario, aunque efectivamente existen horarios para la prestación del servicio en sucursales en días y horas hábiles (laborando algunas sucursales incluso en sábados), los cajeros automáticos y la banca electrónica tienen habilitadas muchas de sus funciones las 24 horas los 365 días del año, lo que permite observar que efectivamente en el servicio bancario existe una continuidad, al ser una actividad esencial.

A manera de corolario, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su fracción VII, indica que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito, lo cual en mi opinión revela la enorme importancia que este servicio tiene para el país, y que lo diga explícitamente la ley o no, es un servicio público.

## **V. La inmovilización de cuentas ordenada por la Unidad de Inteligencia Financiera**

---

<sup>331</sup> Lo cual no implica que en operaciones complejas y que descuellan o exceden de lo común, las partes sí puedan pactar con mayor libertad las cláusulas que correspondan.

Después de haber fijado mi postura sobre si a la institución de crédito le corresponde el carácter de autoridad responsable, me parece oportuno tocar otro tema que aunque no es el principal de esta tesis, reviste una importancia muy grande en nuestros días: el referente a los bloqueos de cuentas ordenados por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>332</sup> Este tema es imposible soslayarlo en el contexto actual; es un tópico obligado porque muchos de los amparos en los cuales se ven involucradas las instituciones de crédito tienen como origen órdenes que provienen de dicha autoridad.

Aunado a lo anterior, hay que considerar que el 11 de marzo de 2022 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito.” Según el Artículo Único de dicho Decreto, se reformó la denominación del Título Quinto, para denominarse “De las Prohibiciones, Sanciones Administrativas, Delitos y de la Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas” y se adicionó un Capítulo V al Título Quinto denominado "De la Garantía de Audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas", que

---

<sup>332</sup> La Unidad de Inteligencia Financiera fue creada —siguiendo recomendaciones internacionales como las proferidas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y el Grupo Egmont— con la finalidad de coadyuvar en la prevención de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita (conocidos coloquialmente como delitos de lavado de dinero) y de financiamiento al terrorismo. Fue creada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2004. Se le puede definir como la “Unidad central, nacional encargada de recibir (y si lo tiene permitido solicitar, analizar y trasladar a las autoridades competentes comunicaciones de información financiera: (i) relacionadas con fondos de los que se sospeche un origen delictivo y una posible financiación del terrorismo, o (ii) requeridas por la normativa nacional con el fin de combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.” Véase Fondo Monetario Internacional y Grupo del Banco Mundial. Unidades de Inteligencia Financiera. Panorama General. Washington, D.C. 2004, p. 107. Consultado el 10 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3ugqkuC>

comprende el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito. El Decreto entró en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y conforme al artículo tercero transitorio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de su competencia, deberá derogar lo previsto en la 73ª de las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito e incorporar a dichas disposiciones el correspondiente desarrollo del procedimiento previsto en el artículo 116 Bis 2 de la Ley.<sup>333</sup> Este último artículo prevé un procedimiento abreviado para que la persona afectada, dentro del plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al que la institución de crédito notifique las causas del bloqueo, manifieste lo que a su interés convenga, ofrezca pruebas y formule alegatos, empero la solicitud deberá formularse ante la Unidad de Inteligencia Financiera en un plazo máximo de cinco días a partir de que tuvo conocimiento de su inclusión en la lista. El plazo de diez días podrá ampliarse por otro plazo igual, a juicio de la Unidad de Inteligencia Financiera o a petición de parte en una sola ocasión, y transcurrido dicho plazo, emitirá la resolución correspondiente dentro de los quince días hábiles siguientes, indicando si procede o no su eliminación de la lista de personas bloqueadas. La resolución

---

<sup>333</sup> Un grupo de integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto, la cual fue admitida mediante proveído del 3 de mayo de 2022 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el expediente 58/2022. A la fecha de conclusión de esta tesis, la indicada acción de inconstitucionalidad no ha sido resuelta, sin embargo considero que independientemente de ello la reforma no elimina la posibilidad de interponer el juicio de amparo por el cuentahabiente que se considere afectado por un bloqueo de la UIF, es decir no lo torna improcedente, dado que el procedimiento que prevé el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito no prevé algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado el bloqueo de la cuenta, que suspenda los efectos de dicho bloqueo mediante la apertura del procedimiento, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo, y sin exigir mayores requisitos que los que esta ley 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 la Ley de Amparo. Véase a este respecto el artículo 61 fracción XX de la Ley de Amparo.

será notificada por oficio al interesado, dentro de los diez días hábiles siguientes al de su emisión, y la resolución podrá impugnarse en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>334</sup> Por último, el citado numeral establece que, 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, y por tal motivo las disposiciones anteriores no le serán aplicables.<sup>335</sup>

La explicación del caso de bloqueo de una cuenta bancaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera lo realizaré de acuerdo a las etapas procesales propuestas por un sector de la doctrina,<sup>336</sup> bajo el entendimiento de que estamos ante la presencia del juicio de amparo indirecto.<sup>337</sup>

---

<sup>334</sup> Esta parte de la reforma es coincidente en sus términos con la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada: “JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA (UIF) DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) EN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, ADICIONADAS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE ABRIL DE 2014, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época, registro 2024137.

<sup>335</sup> Aunque la reforma es muy reciente para poder emitir un juicio de valor respecto de la eficiencia práctica del procedimiento previsto en el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya existen críticas. Por ejemplo, la que indica que se fuerza a los cuentahabientes a defenderse en la Ciudad de México, independientemente del lugar de su residencia, ya que la Unidad de Inteligencia Financiera no tiene oficinas de representación en los diversos Estados de la República Mexicana.

<sup>336</sup> *Cfr.* Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo juicio de amparo*, 19a ed., México, Porrúa, 2020, pp. 45. Esta exposición de las distintas etapas procesales del juicio de amparo corresponde indubitablemente a una teoría general del proceso, aunque haya —como el propio autor lo señala— una etapa que no encaja con exactitud en esta clasificación: la etapa probatoria.

<sup>337</sup> El amparo directo no sería el adecuado para combatir este tipo de actos, esto se desprende de la lectura del artículo 170 de la Ley de Amparo.

En el ejemplo sujeto a consideración, el hipotético quejoso señala como autoridades y actos reclamados los siguientes:

1. La discusión, aprobación y promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito, en particular el artículo 115 de dicha normatividad.
2. El acuerdo emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se designa al quejoso para ser incorporado a la lista de personas bloqueadas, de conformidad con los parámetros que establecen las disposiciones de carácter general.
3. El oficio emitido por el Director General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>338</sup> por el cual solicitó al Vicepresidente de la Supervisión de Procesos

---

<sup>338</sup> La Unidad de Inteligencia Financiera utiliza un formato en el que se citan disposiciones de diversos cuerpos normativos, no todos aplicables al caso. Estos formatos normalmente citan las siguientes disposiciones: artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 91 de la Ley de Fondos de Inversión; 46 bis y 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 87 D, 95 y 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito, 212 de la Ley del Mercado de Valores; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 2, 5, 6, fracciones III y VIII, 13 y 14 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 12 fracción X, 15 fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como las 70ª y 71ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 63ª y 64ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión; 73ª y 74ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 59ª y 60ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a las casas de cambio; 60ª y 61ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los transmisores de dinero a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento; 57ª y 58ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los cambiarios a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento; 58ª y 59ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los almacenes generales de depósito; 61ª y 62ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de

Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, llevar a cabo la suspensión de las operaciones y servicios de la cuenta del quejoso, ordenada en el acuerdo señalado en el punto anterior.

4. De la institución de crédito, la ejecución del oficio emitido por el Director General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haciendo consistir dicha ejecución en: a) la identificación del cliente o usuario que se encuentra en la lista de personas bloqueadas; b) la suspensión de forma inmediata de la realización de actos, operaciones o servicios con dicha persona; c) la prohibición de la disposición de los recursos que su cuenta contenga; d) la cancelación de la cuenta vigente, y; e) la imposibilidad de abrir una cuenta nueva.

## **V.1. Etapa expositiva<sup>339</sup>**

### **V.1.a Admisión**

---

Instituciones de Crédito, en relación con el 87-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y 95 Bis de este último ordenamiento, aplicables a las sociedades financieras de objeto múltiple, 59ª y 60ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 69ª y 70ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Mercados de Valores; 73ª y 74ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, en correlación al artículo 400 Bis del Código Penal Federal.

<sup>339</sup> Constituye la primera etapa del proceso de amparo en la que tanto el quejoso como la autoridad responsable expondrán sus pretensiones ante la autoridad que conozca del juicio de amparo, consistentes en que el primero tendrá como objetivo se declare la inconstitucionalidad de la norma general o acto que se reclama y la segunda, su constitucionalidad, o se decrete el sobreseimiento en el juicio. Esta etapa se reduce al escrito inicial de demanda y a la rendición del informe con justificación de la autoridad responsable que es el momento en que se integra la litis. *Cfr.* Chavez Castillo, Raúl, *op. cit.*, nota 331, p. 45.

El secretario dará cuenta al juez de distrito con la demanda de amparo y dictará el proveído inicial, teniendo por presentado al quejoso contra actos de las autoridades señaladas como responsables de conformidad con los artículos correspondientes de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo. Luego, el juez admitirá la demanda si no encuentra motivo manifiesto de improcedencia o irregularidades.<sup>340</sup>

También ordenará que se tramite el incidente de suspensión si así lo solicitó el quejoso, y señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional en la fecha que sea posible de acuerdo a la carga de trabajo el

---

<sup>340</sup> De la Constitución Federal se pueden señalar como aplicables los artículos 103, fracción I, y 107, fracciones I y VII, así como los artículos 1º, fracción I, 37, 107, 108, 115, 116, 117, 119 y demás relativos de la Ley de Amparo. Por otra parte, considero como ya lo han señalado algunas tesis, que en la admisión de la demanda no es el momento procesal oportuno para dilucidar si la institución de crédito tiene el carácter de autoridad responsable. Véanse, por ejemplo, las siguientes: “AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2001071; “AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL ADECUADA PARA CALIFICAR SI LAS INSTITUCIONES BANCARIAS QUE ACTÚAN EN AUXILIO DE AUTORIDADES PENALES, MEDIANTE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS, TIENEN LA CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA.” Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016500. “AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI LA ORDEN DE REINCORPORARSE A TRABAJAR EN LAS UNIDADES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO.” Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, Undécima Época, registro 2023348; “AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI) TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE LE RECLAMA LA OMISIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O SUSPENSIÓN Y/O RETENCIÓN DE PAGO DE UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN.” Pleno del Decimoquinto Circuito, Undécima Época, registro 2023349.

juzgado, tratando de cuidar que sea dentro del plazo legal que es dentro de los treinta días siguientes;<sup>341</sup> asimismo, dará la intervención que le corresponde al agente del ministerio público de la Federación adscrito, notificándole por medio de oficio.<sup>342</sup>

Por otra parte, pedirá el informe justificado a las autoridades responsables, quienes deberán rendirlo por escrito o en medios magnéticos, y acompañando copias certificadas de todas las constancias relacionadas con el acto reclamado,<sup>343</sup> dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del auto admisorio, apercibiéndolas que de no remitirlo se les impondrá una multa.<sup>344</sup> Es pertinente mencionar que recientemente un tribunal colegiado emitió el criterio jurídico consistente en que es correcta la decisión del juez de distrito de requerir a las autoridades responsables sus

---

<sup>341</sup> Conforme al artículo 115 de la Ley de Amparo la audiencia debe celebrarse dentro del plazo de treinta días siguientes al auto admisorio de la demanda. Desde épocas muy pretéritas, se ha dicho que si no es posible por las cargas de trabajo la audiencia puede quedar señalada fuera de ese plazo legal. Véase “AUDIENCIA EN EL AMPARO. QUEJA INFUNDADA CONTRA EL SEÑALAMIENTO DE ELLA FUERA DEL TÉRMINO LEGAL.” Segunda Sala de la Suprema de Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 328587. El propio artículo 15 de la Ley de Amparo vigente señala en su segundo párrafo que cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días.

<sup>342</sup> En términos del artículo 26, fracción II, inciso c), de la Ley de Amparo, ya que en este asunto se reclaman normas generales.

<sup>343</sup> Así lo establece el artículo 117 de la Ley de Amparo. Ahora bien, si las autoridades responsables remiten información que se considere clasificada como confidencial o reservada, deberán hacerlo del conocimiento del juez previo análisis y valoración, para que en su caso la remita en versión pública, por corresponder al ámbito de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos artículos legales, entre ellos, artículos 108, 113, 114 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110, 113 y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>344</sup> La multa podrá ser por el equivalente de cien o hasta mil unidades de medida y actualización, de conformidad con el artículo 260, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.

informes con justificación en el término de tres días y fijar la audiencia constitucional dentro de los diez días siguientes al en que admitió la demanda, cuando se aplique el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en contra de su interpretación realizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 46/2018 (10a.).<sup>345</sup>

Si el quejoso anexo pruebas documentales a su demanda, se tendrán por presentadas. Asimismo, si así lo solicita, el juez realizará el cotejo y compulsas de las copias de los documentos que en original se acompañan a la demanda de amparo y, certificará aquellos que concuerden fielmente a efecto de que sean agregados a los cuadernos incidentales que al respecto se formen.<sup>346</sup> Finalmente, ordenará notificar personalmente a la institución de crédito en virtud ser un particular señalado como autoridad responsable.<sup>347</sup>

### **V.1.b Incidente de suspensión**

Al constituir la suspensión un incidente, no encaja en las etapas procesales del cuaderno principal del juicio de amparo, sin embargo, al abrirse dicho incidente por regla general a la par que el cuaderno principal —ya que lo común es que el quejoso pida la suspensión desde el escrito inicial de demanda— será estudiado en este apartado.

---

<sup>345</sup> “BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS. CUANDO DERIVE DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO EN CONTRA DE SU INTERPRETACIÓN REALIZADA EN LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 46/2018 (10a.), EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOZCA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA DEBE REQUERIR A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES SU INFORME JUSTIFICADO EN EL TÉRMINO IMPROROGABLE DE TRES DÍAS, CONFORME AL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DE AMPARO.” Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Undécima Época, registro 2023428.

<sup>346</sup> Con fundamento en los artículos 278 y 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente.

<sup>347</sup> Artículo 26, fracción I, inciso b) de la Ley de Amparo.

En el cuaderno incidental, con las copias simples de la demanda de amparo<sup>348</sup> el juez tendrá por presentado al quejoso, formándose por duplicado el incidente de suspensión y pedirá a las autoridades responsables que rindan su informe previo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, enviándoles para tales efectos la copia simple de la demanda de amparo.<sup>349</sup>

Si el quejoso solicitó la concesión de la medida cautelar en contra del acto reclamado<sup>350</sup> para el efecto que se levante el embargo, aseguramiento, congelamiento o bloqueo de su cuenta bancaria, el juez deberá analizar si concurren las condiciones relativas para otorgarla.<sup>351</sup> Para ello tendrá que verificar si con la suspensión no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público,<sup>352</sup> realizando un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho.<sup>353</sup> Si alguno de estos requisitos no se colma la suspensión deberá negarse.

---

<sup>348</sup> Si la demanda de amparo fue presentada de forma electrónica no existirá por obvias razones la necesidad de exhibir copias, según lo establece el artículo 110 de la Ley de Amparo.

<sup>349</sup> Artículo 138 de la Ley de Amparo.

<sup>350</sup> Resulta evidente que, en cuanto a los actos reclamados referentes a la creación de la ley, lo correcto es negar la suspensión tanto provisional como definitiva, ya que la norma existe y por lo tanto no puede decretarse suspensión en su contra. Lo que se estudiará en la suspensión es la ejecución de dicha ley y su inconstitucionalidad que será materia de estudio en el fondo del juicio de amparo. Véase "LEYES. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA EXPEDICIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS." Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, registro 211597. En la misma tesis, resulta improcedente la suspensión en cuanto a la emisión de la orden de embargo, aseguramiento, congelamiento o bloqueo de la cuenta bancaria, al tratarse de un acto consumado contra el cual no procede otorgarla, ya que se le estarían dando efectos restitutorios propios del juicio de amparo en lo principal. Véase "ACTOS CONSUMADOS SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE." Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Octava Época, registro 217665.

<sup>351</sup> Una excelente síntesis de los aspectos que en general el juez de distrito debe considerar para conceder la suspensión pueden analizarse en la siguiente jurisprudencia: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. REQUISITOS DE PROCEDENCIA CONFORME A LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013." Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Décima Época, registro 2007358.

<sup>352</sup> Artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

<sup>353</sup> Artículo 138 de la Ley de Amparo.

A este respecto, desde la Octava Época la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que para decidir sobre la procedencia de la suspensión provisional, los jueces de distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute en su perjuicio el acto reclamado, ya que por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos.<sup>354</sup>

En ese orden de ideas, estimo que para que el quejoso sea exitoso en obtener la suspensión provisional debe exhibir junto con la demanda la documentación necesaria para acreditar presuntivamente la titularidad de la cuenta bancaria, ya sea en original o copia certificada, sin que sean suficientes unas copias simples,<sup>355</sup> demostrando el “interés suspensivo”.<sup>356</sup>

---

<sup>354</sup> “SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, registro 206395.

<sup>355</sup> “INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, POR SÍ SOLAS, NO LO ACREDITAN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 196457.

<sup>356</sup> Aunque la palabra “suspensivo” no se encuentra oficialmente reconocida, la expresión “interés suspensivo” ha sido utilizada frecuentemente en la jurisprudencia de los tribunales federales e incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véanse a guisa de ejemplo, las jurisprudencias siguientes: “CLAUSURA DE UN CAJERO AUTOMÁTICO. PARA ACREDITAR EL INTERÉS SUSPENSIVO O JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA ESE ACTO, ES INNECESARIO QUE LA INSTITUCIÓN BANCARIA QUEJOSA DEMUESTRE QUE DICHO INSTRUMENTO CUENTA CON UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.” Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Décima Época, registro 2017799; “SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA, A PESAR DE QUE PUEDA ADELANTAR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN FINAL, SI ES NECESARIO PARA ASEGURAR UNA TUTELA CAUTELAR EFECTIVA QUE PRESERVE LA

Ahora bien, existe una jurisprudencia sobre el caso particular, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que acota los casos en los que será posible obtener la suspensión provisional, cuando el acto reclamado sea el embargo, aseguramiento, congelamiento o bloqueo de su cuenta bancaria, ordenado por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>357</sup>

A consideración de la Segunda Sala, es posible otorgar la suspensión provisional cuando el acto reclamado sea el bloqueo de una cuenta bancaria atribuido a la Unidad de Inteligencia Financiera 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 de manera condicionada, por lo cual no surtirá 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 cuyas atribuciones fueron reconocidas con base en una obligación asumida por el Estado mexicano. Así, señala esta jurisprudencia que, 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 la cuenta, formulada por una autoridad

---

MATERIA DEL JUICIO Y LA CABAL RESTITUCIÓN DEL AFECTADO EN SUS DERECHOS.” Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, registro 161447; “NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-142-SSA1-1995. ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONTRA LA PROHIBICIÓN DE COMERCIALIZAR BEBIDAS ALCOHÓLICAS DERIVADA DE SU INCUMPLIMIENTO, PORQUE DE CONCEDERSE, SE SEGUIRÍA PERJUICIO AL INTERÉS GENERAL.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 165213.

<sup>357</sup> “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.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2019978.

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. Finalmente, se aclara en el criterio que esto 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.<sup>358</sup>

Entonces para la Unidad de Inteligencia Financiera existirá una carga procesal adicional a la establecida en el artículo 140 de la Ley de Amparo<sup>359</sup> al rendir el informe previo, si desea que no se le otorgue la suspensión provisional al quejoso, mientras que las demás autoridades señaladas como responsables se concretarán a expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se les atribuyen, podrán expresar las razones que estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión y deberán proporcionar los datos

---

<sup>358</sup> Es interesante también la jurisprudencia emitida con anterioridad por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, la cual amplía de alguna manera el espectro del impedimento para conceder la suspensión, a una persona moral cuyo apoderado se encuentra en la lista de personas bloqueadas emitida por la Unidad de la Inteligencia Financiera. El razonamiento toral de la jurisprudencia es que la persona moral no es más que el vehículo a través del cual la persona física apoderada realiza sus fines económicos y por lo tanto el impedimento para conceder la suspensión debe extenderse a ese supuesto. Véase “CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DE UNA PERSONA MORAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, CUANDO NO SE ENCUENTRE EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS, EMITIDA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PERO SÍ SU APODERADO.” Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Décima Época, registro 2016358.

<sup>359</sup> Artículo 140. “En el informe previo la autoridad responsable se concretará a expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se le atribuyan, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión y deberá proporcionar los datos que tenga a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes. Las partes podrán objetar su contenido en la audiencia. En casos urgentes se podrá ordenar que se rinda el informe previo por cualquier medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones.”

que tenga a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes. Las partes podrán objetar su contenido en la audiencia, todo ello en estricto apego al artículo mencionado.<sup>360</sup>

En la audiencia incidental, el secretario hará relación de todas y cada una de las constancias que integran el expediente, sin que sea necesario hacer mención expresa de cada una.<sup>361</sup>

Posteriormente, se declarará abierto el período probatorio, en el que se dará cuenta con las documentales exhibidas por las partes, teniéndolas por ofrecidas, admitidas y desahogadas.<sup>362</sup> Posteriormente, se cerrará dicha etapa y se abrirá la de alegatos, haciendo constar si alguna de las partes hizo uso de ese derecho.<sup>363</sup> Se tendrá por celebrada la audiencia incidental, procediendo el órgano jurisdiccional al estudio de las constancias relativas para dictar su resolución.

En su resolución el juez realizará el recuento de los informes previos presentados por las autoridades responsables.<sup>364</sup> Asumiendo que en el ejemplo

---

<sup>360</sup> La institución de crédito debe bloquear la cuenta exactamente por el monto que determine la autoridad ordenadora. El quantum lo fija la autoridad ordenadora. Si rebasa el monto, daría lugar a que muy probablemente se le otorgue la suspensión provisional al quejoso para liberar el excedente. Véase “EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS. AL DECRETARSE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEBE PREVALECER EL ASEGURAMIENTO SÓLO POR LA CANTIDAD DECRETADA EN AUTOS.” Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Décima Época, registro 2022893.

<sup>361</sup> Artículo 144 de la Ley de Amparo.

<sup>362</sup> Artículo 143 de la Ley de Amparo.

<sup>363</sup> Conforme a mi experiencia profesional, no es común que las partes comparezcan y formulen alegatos en amparos de esta naturaleza.

<sup>364</sup> Si alguna de las autoridades responsables niega la existencia del acto reclamado el quejoso debe aportar los medios probatorios para desvirtuar su negativa, ya que de lo contrario se declararán inexistentes. Véase “INFORME PREVIO. LA NEGATIVA DE LOS ACTOS NO DESVIRTUADA.” Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Octava Época, registro 218208. Caso distinto es en el que la autoridad responsable sea ambigua en su informe, y no manifieste con claridad si es cierto o no el acto, ya que en ese caso se puede tener como presuntivamente cierto. Véase “INFORME PREVIO, IMPRECISION DEL. DEBE TENERSE COMO PRESUNTIVAMENTE CIERTO EL ACTO RECLAMADO.” Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, registro 230135.

sujeto a estudio todas las autoridades hayan rendido sus informes previos, el juez señalará que son ciertos los actos reclamados a las autoridades responsables ya que así lo habrán manifestado.<sup>365</sup>

Una vez hecho lo anterior, y en concordancia con la jurisprudencia citada de título “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.”, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo procedente será negar la suspensión definitiva si la orden de 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 cuyas atribuciones fueron reconocidas con base en una obligación asumida por el Estado mexicano.

A contrario sensu, podrá pensarse que en casos diferentes sí sería posible conceder la suspensión definitiva,<sup>366</sup> pero no por el mero transcurso del

---

<sup>365</sup> La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que respecto de las leyes no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicadas en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlas en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlas. Véase “PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 191452. Además, resultan aplicables los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

<sup>366</sup> Es una cuestión debatible sobre la que no hay jurisprudencia firme en el caso específico, sin embargo, también existe la postura de diversos juzgadores que niegan la suspensión definitiva argumentando que en caso de concederse se conculcarían disposiciones de orden público. En esos casos, se argumenta por ejemplo, que la sociedad está interesada en la investigación de delitos, dado que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito público cuenta con la facultad de emitir

tiempo, pues ésta última está sujeta a las pruebas ofrecidas por las partes, a los informes rendidos por las autoridades responsables, así como a la valoración y apreciación que el juez haga sobre los mismos requisitos que observó para conceder la provisional, de ahí la obligación del quejoso de aportar en la audiencia incidental los medios de prueba que justifiquen que el interés suspensional acreditado al inicio subsiste al emitir la interlocutoria correspondiente.<sup>367</sup>

### V.1.c Informe justificado

La Ley de Amparo señala que las autoridades responsables deberán rendir sus informes justificados dentro del plazo de quince días (o de tres días si se sigue el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), incluso pudiendo ampliarse por diez días más, atendiendo a las particularidades del caso.<sup>368</sup> Con los informes se dará vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

---

disposiciones de carácter general que le permitan adoptar medidas y procedimientos para prevenir y detectar omisiones, actos y operaciones que pudieran llegar a favorecer, prestar auxilio o ayuda de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo nacional o internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita, además de que a través de la Unidad de Inteligencia Financiera pondrá a disposición de las instituciones de crédito, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la lista de personas bloqueadas y sus actualizaciones, para efectos de que las instituciones de crédito implementen y adopten mecanismos que permitan prevenir o impedir la comisión de delitos.

<sup>367</sup> “SUSPENSIÓN DEFINITIVA. ES OBLIGACIÓN DEL QUEJOSO APORTAR EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL LOS MEDIOS DE PRUEBA QUE JUSTIFIQUEN QUE EL INTERÉS SUSPENSIONAL ACREDITADO AL OTORGARSE LA PROVISIONAL SUBSISTE AL EMITIR LA INTERLOCUTORIA CORRESPONDIENTE.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, Novena Época, registro 167353.

<sup>368</sup> Artículo 117. “La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días. Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a

## V.2 Etapa probatoria

Chávez Castillo<sup>369</sup> apunta respecto de esta etapa del juicio lo siguiente:

*Es considerada como la segunda etapa del proceso, en la que, las partes deben aportar los medios de prueba que estimen necesarios, una —el quejoso— para demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado (siempre que el acto reclamado no sea inconstitucional en sí mismo y dependa de datos o motivos para ello) y otra —la autoridad*

---

solicitud del quejoso o del tercero interesado. En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes. Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley. En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo. En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes. No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso. Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional”.

<sup>369</sup> Cfr. Chávez Castillo, Raúl, op. cit., nota 331, p. 46.

*responsable— la constitucionalidad del acto que se le reclama o bien la improcedencia del juicio. Lo real es que en el amparo a pesar de que existe una etapa probatoria se carece de un periodo probatorio, como sucede en cualquier proceso, aunque se señale en la audiencia constitucional que se abre el periodo de pruebas, pero ello es inexacto, porque si bien es verdad el artículo 119, de la Ley de Amparo, dispone que las pruebas se ofrecerán y se rendirán en la audiencia del juicio, también lo es que, las pruebas documental, testimonial, pericial, inspección judicial y cualquier otra que deba tener desahogo tienen reglas diferentes. Más allá que, se ofrecen y se admiten con antelación a la celebración de la audiencia constitucional.*

Aunque en el amparo indirecto no existe como tal un periodo probatorio, sí es posible desmenuzar el desarrollo de la audiencia constitucional, la cual está prevista en el artículo 124 de la Ley de Amparo.<sup>370</sup> El día y hora señalados para la celebración de la audiencia constitucional ante la presencia del juez, y asistido por el secretario que dará fe, se procederá a celebrar la audiencia con o sin la asistencia personal de las partes o de quien legalmente las represente. Enseguida, el secretario procederá a efectuar una relación de las constancias que

---

<sup>370</sup> Artículo 124. “Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videograbaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda. El quejoso podrá alegar verbalmente 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, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare. En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración”.

obren en autos (escrito inicial de demanda, auto admisorio, constancias de notificación practicadas a las autoridades responsables e informes justificados rendidos por éstas).<sup>371</sup>

Una vez abierto el período probatorio, el secretario dará cuenta al juez con las pruebas que ofreció la parte quejosa y las autoridades responsables al rendir sus informes justificados. Es poco usual se ofrezcan pruebas diferentes a las documentales, dada la naturaleza de los actos reclamados, aunque por supuesto no existe prohibición.<sup>372</sup> Con fundamento en el numeral 119 de la Ley de Amparo, se tendrán por desahogadas las pruebas y se cerrará el período probatorio.

### V.3 Alegatos

Señala el Dr. Alberto Saíd:<sup>373</sup>

*Nuestra temática, los alegatos conclusivos, puede abordarse desde diversos puntos de vista en la teoría del proceso o la ciencia procesal, presentados desde una perspectiva unitaria y contemporánea, ya que existen distintos rasgos comunes a los alegatos, independientemente de la regulación que en un momento histórico dado se realice de aquellos en alguna rama del enjuiciamiento, cómo se intentará demostrar en las líneas siguientes. Se entiende que la ciencia procesal puede estudiar las conclusiones procesales, al menos desde cinco puntos de vista:*

---

<sup>371</sup> Conforme al artículo 117 tercer párrafo de la Ley de Amparo, si la autoridad no rinde el informe justificado se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1 de la propia ley.

<sup>372</sup> El artículo 119 de la Ley de Amparo indica que serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones.

<sup>373</sup> Saíd, Alberto, *Los alegatos*, 2a ed., México, Porrúa, 2010, p. 19.

- a) Son actos tendientes al ejercicio del derecho a la jurisdicción (acceso a la justicia).*
- b) Se les considera una instancia procesal y expresión de un momento del ejercicio de la doble pertenencia de la acción.*
- c) Entenderás como un momento procesal común a todos los procesos.*
- d) Analizarlas conforme al concepto de cargas procesales, y*
- e) Los alegatos son actos procesales.*

Abierto el período de alegatos en el juicio de amparo indirecto, el secretario hará constar si las partes los formularon o no. La jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el legislador estableció en dicha figura de los alegatos un derecho procesal de las partes a formularlos, una formalidad para su presentación, así como una obligación procesal del juez de distrito de recibirlos y pronunciarse respecto de ellos en su resolución cuando en dichos alegatos se hagan valer cuestiones de improcedencia, sin embargo, en caso de omisión de tal pronunciamiento habrá una violación que no da lugar a la reposición del procedimiento, ya que conforme al artículo 93 de la Ley de Amparo, será el tribunal colegiado de circuito que conozca de la revisión el que tendrá la obligación de ocuparse de ellos, en aras de una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>374</sup>

---

<sup>374</sup> “ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DICHOS ARGUMENTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2020711. Hay que resaltar que en juicio de amparo directo, el Pleno ha considerado que el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo

Asimismo, el secretario hará constar si existió pedimento del agente del Ministerio Público de la Federación adscrito.<sup>375</sup> El Juez acordará lo que corresponda respecto de los alegatos y el pedimento, y cerrará dicho período.

#### V.4 Sentencia

Al no haber diligencias pendientes que desahogar y encontrarse debidamente integrado el expediente, el juez procederá a dictar sentencia, la cual contendrá en primer lugar los resultandos,<sup>376</sup> en los que señalará la fecha

---

en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer, en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial. Véase “ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2018276.

<sup>375</sup> Existe una jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el sentido de que el órgano jurisdiccional constitucional no está constreñido a atender en su resolución el pedimento, porque la representación social es parte en el juicio de amparo, y de ahí que su pedimento únicamente constituye una manifestación que está sujeta a la apreciación del acto reclamado que se realice en la sentencia. Véase “PEDIMENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. NO ES OBLIGATORIO ATENDERLO EN LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Décima Época, registro 2011344. Esta jurisprudencia es obligatoria, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, únicamente para ciertos órganos jurisdiccionales en el Tercer Circuito conforme a los propios límites establecidos en dicho numeral, aclaración que se extiende para todas aquellas jurisprudencias que se citen en el presente trabajo que no sean de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y que en consecuencia se ubiquen en un supuesto similar, ya sea que fueren emitidas por plenos de circuito o tribunales colegiados de circuito.

<sup>376</sup> Es importante aclarar que conforme al artículo 74 de la Ley de Amparo, no constituyen un requisito necesario de la sentencia, ya que dicho artículo establece: “La sentencia debe contener: I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios; III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio; IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer; V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto,

de la presentación de la demanda en la oficialía de partes, y que por razón de turno le fue remitida bajo un número de expediente en particular. Después describirá a las autoridades responsables (ordenadoras y ejecutoras) que el quejoso haya señalado en su demanda y los actos reclamados. Asimismo, relatará cuáles son los derechos fundamentales que el quejoso estimó vulnerados en su perjuicio.

#### **V.4.a Competencia**

El juez de distrito determinara en el considerando primero su competencia. En el caso hipotético supongamos que el asunto se encuentra radicado en la Ciudad de México, por lo tanto, al existir juzgados de distrito especializados por materia será competente el juzgado de distrito en materia administrativa en turno, conforme a lo dispuesto por los artículos 103, fracción I y 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1, 6, 35, 37, 107, fracción II, de la Ley de Amparo; el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en términos del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, así como en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, publicado

---

norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa. El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma.”

en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil dieciséis, dado que en el juicio se reclama un ordenamiento de carácter general de naturaleza administrativa con motivo de su aplicación.<sup>377</sup>

#### **V.4.b Precisión de los actos reclamados**

Conforme al artículo 74 de la Ley de Amparo, el juez realizará el estudio integral de la demanda para que en cumplimiento a lo que marca la

---

<sup>377</sup> Lo anterior encuentra fundamento también en la siguiente jurisprudencia: “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 UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 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 Unidad de Inteligencia Financiera 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.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2019173.

jurisprudencia<sup>378</sup> pueda fijar de manera clara y precisa los actos reclamados, analizando si las autoridades afirmaron o negaron su existencia.<sup>379</sup>

En el caso sujeto a estudio, las autoridades responsables aceptaran la existencia del acto que se les reclama, por lo que se tendrá por plenamente probado. Esto es aplicable incluso en el caso de que las autoridades responsables no asienten que el acto reclamado es cierto, pero sus manifestaciones revelen que es existente, ya que también en ese supuesto deberá tenerse por cierto para efectos del juicio.<sup>380</sup>

---

<sup>378</sup> “ACTO RECLAMADO. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 181810.

<sup>379</sup> En caso de que en un amparo existan autoridades señaladas como responsables que hayan negado la existencia del acto, si el quejoso omitió exhibir medios probatorios tendentes a desvirtuar la negativa propuesta por las autoridades, no obstante que en términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria conforme al artículo 2o párrafo segundo de la Ley de Amparo, corresponde precisamente al quejoso la carga de la prueba para acreditar la emisión del acto que les atribuye, con fundamento en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo procederá decretar el sobreseimiento del juicio respecto de los actos atribuidos a dichas autoridades. No se puede decretar el sobreseimiento antes de la audiencia constitucional, porque no constituye una causa notoria, manifiesta e indudable de improcedencia. Véase “SOBRESEIMIENTO FUERA DE AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. POR REGLA GENERAL, LA NEGATIVA DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UNA CAUSA NOTORIA, MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DECRETARLO CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2015699. El sobreseimiento podría incluso ser decretado con independencia de que otras autoridades también señaladas como responsables admitieran el acto, pues la aceptación del acto reclamado por estas últimas, salvo casos de excepción, no desvirtúa la negativa de las autoridades a quienes de manera independiente y autónoma se les atribuyó por el quejoso. Véase “SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NIEGAN LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO, CON INDEPENDENCIA DE QUE OTRAS TAMBIÉN SEÑALADAS COMO RESPONSABLES LO ACEPTEN.” Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2019326.

<sup>380</sup> “ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CIERTO CUANDO LA AUTORIDAD EN SU INFORME LO NIEGA, Y A CONTINUACION HACE MANIFESTACIONES QUE EVIDENCIAN SU CERTEZA.” Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, registro 211004.

Previamente al estudio de fondo del asunto, el juez procederá a analizar las causas de improcedencia, sea que las hagan valer las partes, o de oficio se advierta su actualización, por ser una cuestión de orden público y de examen preferente, de conformidad con lo que establece el artículo 62 de la Ley de Amparo.<sup>381</sup> Para los efectos que ahora interesan, el quejoso habrá logrado superar esta etapa, como tendremos oportunidad de comprobar enseguida.

Según menciono al principio de este apartado, con fundamento en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, será obligación del juez de distrito, de acuerdo con el análisis integral de la demanda y de la información que se encuentre en las constancias que integran el expediente, que se precisen los actos que reclama la parte quejosa. Recapitulando, los actos reclamados son:

1. La discusión, aprobación y promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito, en particular el artículo 115 de dicha normatividad.

2. El acuerdo emitido por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se designa al quejoso para ser incorporado a la lista de personas bloqueadas, de conformidad con los parámetros que establecen las disposiciones de carácter general.

3. El oficio emitido por el Director General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>382</sup> por el cual solicitó al Vicepresidente de la Supervisión de Procesos

---

<sup>381</sup> “IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 194697.

<sup>382</sup> En los diversos oficios a los cuales se tuvo acceso al momento de realizar esta tesis, la Unidad de Inteligencia Financiera utilizó un formato en el que se citan disposiciones de diversos cuerpos normativos, no todos aplicables al caso. Estos formatos normalmente citan las siguientes disposiciones: artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 91 de la Ley de Fondos de Inversión; 46 bis y 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 87 D, 95 y 95 bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito, 212 de la Ley del Mercado de Valores; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 2, 5, 6, fracciones III

Preventivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, llevar a cabo la suspensión de las operaciones y servicios de la cuenta del quejoso, ordenada en el acuerdo señalado en el punto anterior.

4. De la institución de crédito, la ejecución del oficio emitido por el Director General de Procesos Legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, haciendo consistir dicha ejecución en: a) la identificación del cliente o usuario que se encuentra en la lista de personas bloqueadas; b) la suspensión de forma inmediata de la realización de actos, operaciones o servicios con dicha persona; c) la prohibición de la disposición de

---

y VIII, 13 y 14 de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; 12 fracción X, 15 fracción XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como las 70ª y 71ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito; 63ª y 64ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Fondos de Inversión; 73ª y 74ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 59ª y 60ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a las casas de cambio; 60ª y 61ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los transmisores de dinero a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento; 57ª y 58ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los cambiarios a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento; 58ª y 59ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los almacenes generales de depósito; 61ª y 62ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con el 87-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y 95 Bis de este último ordenamiento, aplicables a las sociedades financieras de objeto múltiple, 59ª y 60ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 69ª y 70ª, fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Mercados de Valores; 73ª y 74ª fracción V de las Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, en correlación al artículo 400 Bis del Código Penal Federal.

los recursos que su cuenta contenga; d) la cancelación de la cuenta vigente, y; e) la imposibilidad de abrir una cuenta nueva.<sup>383</sup>

Una vez precisados los actos reclamados y verificada su existencia,<sup>384</sup> el juez procederá a analizar las causas de improcedencia del juicio y, de ser el caso, su constitucionalidad.

Las autoridades responsables habrán rendido entonces sus informes justificados como lo prescribe el artículo 117 de la Ley de Amparo, dentro del plazo de quince días,<sup>385</sup> ya sea por escrito por medios magnéticos, con los cuales se habrá dado vista a las partes. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y el Presidente de la República, al rendir informe con justificación habrán manifestado que son ciertos los actos reclamados que se les atribuyen, consistentes en el respectivo ámbito de su competencia, en la discusión, aprobación y promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito, y en lo particular el artículo 115.<sup>386</sup>

---

<sup>383</sup> En condiciones normales la certeza de los actos reclamados quedará corroborada con las copias certificadas remitidas por las autoridades responsables, documentales a la que se les debe otorgar valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por tratarse de documentos públicos.

<sup>384</sup> Si una autoridad responsable al rendir su informe con justificación manifiesta que no es cierto el acto reclamado, y no existe prueba alguna que desvirtúe la negativa de actos anotado, se debe sobreseer en el juicio respecto de la autoridad y acto mencionado, con fundamento en el artículo 64, fracción IV, de la Ley de Amparo.

<sup>385</sup> El plazo para que las autoridades rindan su informe justificado no puede ser reducido ni con la finalidad de satisfacer una justicia expedita —ha dicho el Pleno del Alto Tribunal— porque dicho plazo es necesario para que éstas preparen sus argumentos con sumo cuidado y se logre la mejor calidad en la exposición de los argumentos. Véase “INFORME JUSTIFICADO. EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE AMPARO PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE LO RINDA NO PUEDE REDUCIRSE.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2017815. Por ello resulta lamentable ver en la práctica en muchos casos informes justificados deficientes, con argumentaciones tan pobres que denotan que fueron rendidos únicamente para cumplir con la carga procesal establecida en la Ley de Amparo y para evitar la sanción que el órgano jurisdiccional que conoce del juicio puede imponer en caso de omisión.

<sup>386</sup> La certeza anotada encuentra apoyo en lo dispuesto por los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria conforme al artículo 2° de la Ley de Amparo, y en la jurisprudencia de título: “PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS

Las autoridades responsables consistentes en el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Director General de Procesos Legales, ambos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la institución de crédito, al rendir su informe justificado, manifestaran también que son ciertos los actos reclamados que se les atribuyen.

Ya mencioné que el estudio de las causas de improcedencia ya sea que se realice de oficio o a petición de parte, es una cuestión de orden público y de estudio preferente, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo. A este respecto hay que mencionar algunas causales de improcedencia que podrían ser invocadas por las autoridades responsables dentro del juicio, y que considero infundadas.

El juicio de amparo es procedente cuando durante el procedimiento el quejoso hubiera quedado sin defensa, si se ostenta como tercero extraño, y manifiesta que bloquearon su cuenta bancaria sin existir notificación previa. Entonces resulta procedente el juicio de amparo indirecto, ya que se surte la excepción a la regla general que prevé el artículo 107 de la Ley de Amparo,<sup>387</sup> y no puede considerarse fundada la improcedencia consistente en que el acto de aplicación del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no constituye una resolución definitiva.

Tampoco podría considerarse improcedente el juicio por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de

---

GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 191452.

<sup>387</sup> “Artículo 107. El amparo indirecto procede:

(...)

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

(...).”.

Amparo,<sup>388</sup> en virtud de que la parte quejosa consintió el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, porque no acude al juicio con motivo del primer acto de aplicación sino derivado de un aviso por el que se entera que se encuentra en una lista de personas bloqueadas.

Así, no sería válido el argumento consistente en que la parte quejosa debería haber reclamado la inconstitucionalidad de la norma, impugnándola con motivo de su emisión en el Diario Oficial de la Federación. El primer acto de aplicación no lo constituye propiamente la publicación de la disposición de carácter general, sino la emisión del referido acuerdo por parte del Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sobre el particular es importante hacer notar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado jurisprudencia que señala que el primer acto de aplicación que permite controvertir la constitucionalidad de una disposición de observancia general, por medio del juicio de amparo, es el que trasciende a la esfera jurídica del gobernado generándole un perjuicio que se traduce en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico.<sup>389</sup>

Una causal de improcedencia que solía ser invocada en la práctica —por lo menos hasta antes del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2022— por el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con el acto reclamado consistente en la emisión del acuerdo mediante el cual se designa al quejoso para

---

<sup>388</sup> “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

(...)

XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

(...)”

<sup>389</sup> “LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS EN AMPARO ES AQUEL QUE TRASCIENDE A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, CAUSÁNDOLE UN PERJUICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SEA O NO CORRECTA.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 190630.

ser incorporado a la lista de personas bloqueadas, es la contenida en el artículo 61, fracción XX de la Ley de Amparo, aduciendo que la parte quejosa no cumplió con el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, por no haber agotado lo establecido en la regla 73<sup>a</sup> de las Disposiciones de Carácter General<sup>390</sup> a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual establece un mecanismo que puede tener como objeto que se elimine al quejoso de la Lista de Personas Bloqueadas, contenida en acuerdo reclamado. Seguramente la Unidad de Inteligencia Financiera seguirá utilizando este argumento con base en el nuevo artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito. Al respecto, el artículo 61 fracción XX establece:

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

(...)

---

<sup>390</sup> 73<sup>a</sup>.- Las personas que hayan sido incluidas en la Lista de Personas Bloqueadas podrán hacer valer sus derechos ante el Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría conforme a lo siguiente:

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

II. El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se presente el interesado en términos de la fracción I anterior, emitirá resolución por la cual funde y motive su inclusión en la Lista de Personas Bloqueadas y si procede o no su eliminación de la misma, debiendo notificarla por oficio al interesado dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes al de su emisión. Además, existe una tesis aislada que analiza el procedimiento previsto en las disposiciones de carácter general. Véase “LAVADO O BLANQUEO DE CAPITAL. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, PARA EMITIR LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS, A FIN DE PREVENIR Y DETECTAR ACTOS, OMISIONES U OPERACIONES QUE PUDIERAN CONSTITUIR DICHA ACTIVIDAD, ES DE NATURALEZA COMPLEJA Y SECUENCIAL.” Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2017996. Según se puede observar el procedimiento previsto en la regla 73<sup>a</sup> de las Disposiciones de Carácter General, es similar al que se incluyó ahora en el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito.

*XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, 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 quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley 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 esta Ley.*

*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.*

*Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior.*

El artículo transcrito establece que el juicio de amparo es improcedente respecto de actos en contra de los cuales proceda algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre y cuando las leyes de la materia prevean la suspensión del acto impugnado, sin exigir mayores requisitos que los establecidos en la Ley de

Amparo para tal fin. Por otra parte, hay que destacar que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa, a través del cual se controla la constitucionalidad de actos o leyes y, en tal virtud, con anterioridad a su promoción es necesario agotar los recursos, juicios o medios de defensa previos. Sin embargo, una de las excepciones al principio de definitividad contenido de la fracción XX del artículo 61, de la Ley de Amparo, es el relativo a un amparo contra normas.

En efecto, de los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107 fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que es procedente el juicio de amparo indirecto contra una norma general que con motivo del primer acto de aplicación dentro de un procedimiento cause un perjuicio de imposible reparación al quejoso, originándose una excepción al principio de definitividad, porque no existe obligación de agotar antes del juicio de amparo los recursos ordinarios establecidos por la ley del acto cuando se reclama su inconstitucionalidad, sino que rigen los criterios generales del amparo contra leyes, en consecuencia, no hay obligación de agotar tales recursos. En otras palabras, de la interpretación conjunta de las fracciones XIV y XX del artículo 61 de la Ley de Amparo, se advierte que cuando se reclama una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, se actualiza una excepción al principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, por lo que no puede exigirse al quejoso que agote los medios de defensa ordinarios que procedan contra el propio acto, al no poder desvincular éste de aquélla.

Si en el caso planteado la parte quejosa reclama la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, existe una excepción al principio de definitividad, y la supuesta causal de improcedencia resultaría

infundada.<sup>391</sup> A lo anterior, cabe reiterar lo que dije anteriormente,<sup>392</sup> referente a que el procedimiento que prevé el artículo 116 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito no hace improcedente el juicio de amparo en virtud de que dicho procedimiento no prevé la suspensión del acto, con los parámetros que marca la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Si no hay otras causas de improcedencia hechas valer por las partes o la actualización de alguna que se advierta de oficio, se continuará con el estudio de fondo de la cuestión planteada.

#### **V.4.c Estudio de fondo**

---

<sup>391</sup> Esta regla también podría tener sus excepciones, puesto que como lo ha señalado una tesis aislada excelente, el hecho de que el quejoso haya decidido acudir al amparo indirecto no debe obstaculizar que se actualice alguna causa de improcedencia contra el estudio de inconstitucionalidad del precepto impugnado, como cuando no se señalan como autoridades responsables a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomienda su promulgación, o bien, cuando no se exponen conceptos de violación para controvertirlo, lo cual llevaría a que se decrete el sobreseimiento respecto de aquél porque el acto de aplicación de la ley reclamada quedaría desvinculado de ésta y que su análisis se efectuara de manera autónoma y que por lo tanto, previamente a examinar los vicios propios que en su caso se hicieran valer, se verificara por parte del juez de distrito que no exista algún motivo de improcedencia del juicio de amparo, incluso, el consistente en agotar los medios de defensa ordinarios, pues en esa hipótesis habría dejado de existir la condición que permitiría acceder a la vía constitucional de manera privilegiada, sin observar el principio de definitividad. A mayor abundamiento, —según lo expresado en la tesis— se haría permisivo el uso excesivo y arbitrario del juicio de amparo, pues en los casos en que sí procediera un medio de defensa ordinario contra el acto que pretendiera reclamarse, el quejoso podría invocar la inconstitucionalidad de una norma general, aun cuando realmente no fuera su voluntad impugnarla, sino únicamente eludir el principio de definitividad. Véase “AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. CUANDO SE SOBRESEE RESPECTO DEL PRECEPTO IMPUGNADO, EL ACTO DE APLICACIÓN SE DESVINCULA DE ÉSTE Y ELLO GENERA QUE EL ANÁLISIS POR VICIOS PROPIOS QUEDE SUPEDITADO A QUE NO SE ACTUALICE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, INCLUSO, LA RELATIVA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.”, Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, Décima Época, registro 2017401.

<sup>392</sup> Véase *supra*, nota al pie 88.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en cuanto al método para el estudio de un acto reclamado consistente en el primer acto de aplicación de una norma que el quejoso estima inconstitucional. Así, se estima que cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez de distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación, sin embargo, si de este análisis se desprende que el juicio es procedente, se debe estudiar en primer lugar la constitucionalidad de la norma o precepto impugnado, y si se determina que es constitucional, entonces habrá que concluir con posterioridad si también lo es el acto de aplicación. Se transcribe dicha jurisprudencia a continuación.<sup>393</sup>

*LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN.*

*Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia número 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1995, de rubro: "LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.", cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el Juez de Distrito no debe desvincular el estudio de la disposición impugnada del que concierne a su acto de aplicación. De ahí que el juzgador de garantías debe analizar, en principio, si el juicio de amparo resulta procedente en cuanto al acto de aplicación impugnado, es decir, si constituye el primero que concrete en perjuicio*

---

<sup>393</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 191311.

*del peticionario de garantías la hipótesis jurídica controvertida y si en relación con él no se actualiza una diversa causa de improcedencia; de no acontecer así, se impondrá sobreseer en el juicio respecto del acto de aplicación y la norma impugnada. Por otra parte, de resultar procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación, debe analizarse la constitucionalidad de la disposición impugnada determinando lo conducente y, únicamente en el caso de que se determine negar el amparo por lo que corresponde a ésta, será factible abordar el estudio de los conceptos de violación enderezados por vicios propios, en su caso, en contra del acto de aplicación; siendo incorrecto, por ello, el estudio de estas últimas cuestiones antes de concluir sobre la constitucionalidad de la norma reclamada.*

En el caso hipotético que se plantea en esta tesis, el quejoso reclama la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en su primer acto de aplicación, que consiste en la orden de bloqueo de su cuenta bancaria, contenida en un acuerdo, mediante el cual se incorpora a dicha parte en la lista de personas bloqueadas, de conformidad con los parámetros que establecen las disposiciones de carácter general, por medio de un oficio en el que se informó de las personas bloqueadas.

El juez constatará la existencia del acuerdo y oficio reclamados en el expediente principal, y se cerciorará de que efectivamente se aplicó el precepto reclamado por parte de la autoridad responsable, constituyendo el primer acto de aplicación de la norma, resultando en consecuencia procedente el juicio en cuanto al acto de aplicación impugnado.

Bajo esa postura, el juez realizará el estudio del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, y en caso de resultar fundado alguno de los conceptos de

violación erguidos en contra de dicha norma, la protección constitucional que se conceda respecto de ésta se hará extensiva al acto de aplicación, siendo innecesario el estudio de los conceptos de violación que en su caso se hubieran formulado por vicios propios respecto del acto de aplicación. Y a la inversa, si después de haber realizado el análisis de los conceptos de violación expresados respecto de la norma combatida resultan infundados, se procederá al estudio de los argumentos de inconformidad —expresados en los conceptos de violación— que se hubieran formulado por vicios propios respecto del acto de aplicación del artículo en comento.

Para continuar este análisis, resulta conveniente transcribir lo que establece el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito:

*“Artículo 115.- En los casos previstos en los artículos 111 a 114 de esta Ley, se procederá indistintamente a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien requerirá la opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o bien, a petición de la institución de crédito de que se trate, del titular de las cuentas bancarias o de quien tenga interés jurídico.*

*En los casos previstos en los artículos 114 Bis 1, 114 Bis 2, 114 Bis 3 y 114 Bis 4 de esta Ley, se procederá a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de quien tenga interés jurídico. Dicha Secretaría requerirá la opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

*Lo dispuesto en los artículos citados en este Capítulo, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a otras leyes fueren aplicables, por la comisión de otro u otros delitos.*

*Las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito*

*Público, escuchando la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:*

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

*II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre:*

*a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y*

*b. Todo acto, operación o servicio, que realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas. Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y bancarias que se observen en las plazas*

*donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información. Los reportes deberán referirse cuando menos a operaciones que se definan por las disposiciones de carácter general como relevantes, internas preocupantes e inusuales, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera.*

*Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las citadas disposiciones de carácter general emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las instituciones de crédito deberán observar respecto de:*

- a. El adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual aquéllas deberán considerar los antecedentes, condiciones específicas, actividad económica o profesional y las plazas en que operen;*
- b. La información y documentación que dichas instituciones deban recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acredite plenamente la identidad de sus clientes;*
- c. La forma en que las mismas instituciones deberán resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo;*
- d. Los términos para proporcionar capacitación al interior de las instituciones sobre la materia objeto de este artículo. Las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo, señalarán los términos para su debido cumplimiento;*

*e. El uso de sistemas automatizados que coadyuven al cumplimiento de las medidas y procedimientos que se establezcan en las propias disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, y*

*f. El establecimiento de aquellas estructuras internas que deban funcionar como áreas de cumplimiento en la materia, al interior de cada institución de crédito.*

*Las instituciones de crédito deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en éste u otros ordenamientos aplicables.*

*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.*

*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 Secretaria 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.*

*El cumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo no implicará trasgresión alguna a lo establecido en el artículo 142 de esta Ley.*

*Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las instituciones de crédito, así como por los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados respectivos, por lo cual, tanto las entidades como las personas mencionadas serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.*

*La violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme al procedimiento previsto en el artículo 107 Bis, 109 Bis 5, segundo y tercer párrafos de la presente Ley, con multa equivalente del 10% al 100% del monto del acto, operación o servicio que se realice con un cliente o usuario que se haya informado que se encuentra en la lista de personas bloqueadas a que se refiere este artículo; con multa equivalente del 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las*

*relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a cualquiera de los incisos a., b., c., e. (sic) del quinto párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 30,000 a 100,000 días de salario y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen multa de 5,000 a 50,000 días de salario.*

*Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las instituciones de crédito, sus miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información a que se refiere este artículo, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes.*

El precepto transcrito establece en esencia las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para establecer medidas y procedimientos con el fin de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, mediante órdenes que emitan a las instituciones de crédito para que suspendan 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.

Un primer estudio sobre la inconstitucionalidad del artículo 115 la expuso

la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1214/2016 en sesión del 4 de octubre de 2017, la cual determinó que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito transgrede el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al invadir la competencia del Ministerio Público en lo que se refiere a la facultad de investigar y perseguir los delitos, ejecutoria que en lo fundamental establece lo siguiente:

“(…)

*SÉPTIMO. Estudio de Fondo. Por razón de técnica, el presente estudio de fondo analiza, en principio, el planteamiento relacionado con el tema relativo a que la norma impugnada invade facultades del Ministerio Público.*

*Pues bien, se estima que son esencialmente fundados los argumentos que, como concepto de violación,<sup>394</sup> hizo valer la quejosa en su escrito de ampliación de demanda, en el sentido de que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, resulta inconstitucional, puesto que, como se expone en la demanda de amparo, el supuesto fáctico para que una persona sea incluida en la lista de personas bloqueadas, consiste en que la autoridad hacendaría determine la existencia de alguna conducta relacionada con los delitos de Terrorismo y/o Lavado de Activos; lo cual, se alega, a todas luces invade la esfera de facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*En este sentido, debe decirse que, en efecto, el referido precepto de la Carta Magna, en su primer párrafo, establece las facultades del Ministerio Público y de las policías, en los siguientes términos:*

---

<sup>394</sup> Fundamentalmente en el Cuarto Concepto de Violación, aunque ello se relaciona con otros puntos tratados a lo largo del escrito de ampliación de demanda de amparo.

*‘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’.*

*Es indudable, que el mandato del constituyente, es expreso en el sentido de que sólo el Ministerio Público, y las policías<sup>395</sup> que deberán actuar bajo su conducción, están facultadas para investigar los delitos, y que, por tanto, dicha función, no puede constitucionalmente corresponder a una autoridad diversa.*

*Dicha facultad, no pugna con la posibilidad de que autoridades distintas al Ministerio Público y a las policías, estén en condición de identificar y separar aquellos datos o documentos que, a su juicio, resulten pertinentes para proceder penalmente en contra de quienes se piense han cometido algún delito, debiéndose presentar entonces la denuncia correspondiente al mencionado representante de la sociedad.*

*Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en que dicho ejercicio de identificación y concentración de posibles evidencias que existan y estén al alcance del denunciante, no se actúe fuera de los límites constitucionales; pues, por ejemplo, ello ocurriría si una autoridad ajena al Ministerio Público y a las policías que actúan bajo su conducción, ordena el desarrollo de diligencias conducentes para demostrar o no la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió.*

*Ello, se insiste, pues es facultad exclusiva del Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las policías y a los servicios periciales durante dicha actividad, resolver sobre el ejercicio de la*

---

<sup>395</sup> A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

*acción penal en la forma establecida por la ley; y, en su caso, ordenar diligencias como las referidas.*<sup>396</sup>

*Así, las autoridades denunciantes, y, en general, cualquier persona, una vez que tengan conocimiento de un hecho probablemente constitutivo de delito, están obligadas a denunciarlo inmediatamente ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia, ante cualquier agente de la policía.*

*Este “deber de denunciar”, que regula el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 222,<sup>397</sup> tiene una modalidad especial tratándose de quienes, en ejercicio de funciones públicas,*

---

<sup>396</sup> La competencia del Ministerio Público se prevé a nivel de Ley, en el artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales: **“Competencia del Ministerio Público”**. Artículo 127. “Competencia del Ministerio Público Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión”.

<sup>397</sup> Artículo 222. “Deber de denunciar Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía. Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes. Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive”.

*tengan conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito.*

*Ello es así, ya que de conformidad al segundo párrafo de dicho precepto procesal, los funcionarios están obligados a denunciar los hechos inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere y, poniendo a su disposición, a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia, lo que confirma que autoridades distintas al Ministerio Público, no están autorizadas a realizar por su cuenta investigaciones relacionadas con la comisión de un delito, y que, por tanto, deben limitarse a denunciar de forma inmediata los hechos relacionados, acompañados de los datos que existan en su poder, no otros que por su cuenta obtengan sustituyéndose en la representación social que ostenta el Ministerio Público.*

*En su tercer párrafo, el referido artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, incluye una obligación adicional para quienes en ejercicio de las funciones públicas arriba referidas, actúen en coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, consistente en que los mismos, deben limitarse a “preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía”.*

*Los referidos preceptos del Código Nacional de Procedimientos Penales y otros del mismo ordenamiento que se refieren en el presente estudio, no son materia de escrutinio constitucional en este asunto; sin embargo, son útiles para ilustrar que, incluso, a nivel de*

*la legislación ordinaria, existe claridad en cuanto a los límites que tanto denunciantes particulares, como denunciantes que ejerzan funciones públicas, no pueden exceder con respecto a las facultades de investigación tanto del Ministerio Público, como de las policías que actúan bajo su conducción y mando.*

*Se insiste, lo anterior implica que, incluso, autoridades distintas a las citadas, no sólo no pueden realizar investigaciones relacionadas con la comisión de un delito, sino que tampoco pueden dictar en la esfera penal, medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que, en su caso, están acotadas al propio Ministerio Público o a los jueces de control, cuando dichas medidas requieran de control judicial, lo cual, se establece así para garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.*

*Aquí, conviene atender lo señalado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su párrafo décimo cuarto, previene lo siguiente:*

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

*Desde luego, no se desconoce que el propio precepto, en su párrafo décimo sexto, faculta a las autoridades administrativas para desarrollar ciertas acciones que, si bien pueden involucrar*

*determinados procesos afines a un ejercicio de investigación, éstos están relacionados con cuestiones propiamente administrativas, entre ellas, las fiscales, por lo que dichas actividades no involucran propiamente una investigación de orden criminal y están acotadas a la materia administrativa que corresponda:*

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

*Se trata entonces de facultades de comprobación sanitaria, administrativa o fiscal, más no propiamente de atribuciones de investigación criminal; lo que no descarta que, si durante la realización de ejercicios de comprobación de la naturaleza referida, se toma conocimiento de la comisión de un delito, deba presentarse inmediatamente la denuncia penal respectiva con las evidencias disponibles.*

*Así, debe quedar claro que el artículo 16 constitucional, no autoriza de forma alguna a las autoridades administrativas para investigar la comisión de delitos, y menos aún, para adoptar medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación ajenas a sus facultades de comprobación o gestión administrativa.*

*No pasa desapercibido que, en distintas materias, las autoridades administrativas pueden coadyuvar con el Ministerio Público en la persecución de determinados ilícitos, pero dicha coadyuvancia, también tiene límites y debe respetar las facultades exclusivas que,*

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

*(...)*

*Lo expuesto hace sentido, si se toma en cuenta que la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, cuyo objeto previsto en su artículo 2º, es “proteger el sistema financiero y la economía nacional”,<sup>398</sup> contempla en su artículo 7º,<sup>399</sup> que la Procuraduría General de la República, contara con una Unidad Especializada en Análisis Financiero, como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuyo titular, tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación y podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales<sup>400</sup> y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.<sup>401</sup> Las facultades de dicha Unidad, se describen en el artículo 8º de la propia Ley Federal para la Prevención e Identificación de*

---

<sup>398</sup> “...estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento”.

<sup>399</sup> Artículo 7. “La Procuraduría contará con una Unidad Especializada en Análisis Financiero, como órgano especializado en análisis financiero y contable relacionado con operaciones con recursos de procedencia ilícita. La Unidad, cuyo titular tendrá el carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, contará con oficiales ministeriales y personal especializados en las materias relacionadas con el objeto de la presente Ley, y estará adscrita a la oficina del Procurador General de la República. La Unidad podrá utilizar las técnicas y medidas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.”

<sup>400</sup> Así referido en dicha Ley, lo que hoy día, en lo aplicable, haría referencia al Código Nacional de Procedimientos Penales.

<sup>401</sup> Dichos preceptos tampoco son impugnados ni son materia de escrutinio constitucional en este estudio.

*Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en los siguientes términos:*

*‘Artículo 8. (Se transcribe)’.*

*Dichas facultades, incluyendo las de utilizar técnicas y medidas de investigación, no se otorgan en el artículo 6<sup>402</sup> de la propia ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que es indicativo de que dichas técnicas y medidas sólo pueden adoptarse por el Ministerio Público, en el caso, por el titular de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la Procuraduría General de la República.*

*Así, es evidente que en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, existe una autoridad que, como Ministerio Público, está facultada para conducir la investigación para la obtención de indicios o pruebas vinculadas a operaciones con recursos de procedencia ilícita y para, entre otras funciones, requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos,*

---

<sup>402</sup> Artículo 6. “La Secretaría tendrá las facultades siguientes: I. Recibir los Avisos de quienes realicen las Actividades Vulnerables a que se refiere la Sección Segunda del Capítulo III; II. Requerir la información, documentación, datos e imágenes necesarios para el ejercicio de sus facultades y proporcionar a la Unidad la información que le requiera en términos de la presente Ley; III. Coordinarse con otras autoridades supervisoras y de seguridad pública, nacionales y extranjeras, así como con quienes realicen Actividades Vulnerables, para prevenir y detectar actos u operaciones relacionados con el objeto de esta Ley, en los términos de las disposiciones legales aplicables; IV. Presentar las denuncias que correspondan ante el Ministerio Público de la Federación cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, identifique hechos que puedan constituir delitos; V. Requerir la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley; VI. Conocer y resolver sobre los recursos de revisión que se interpongan en contra de las sanciones aplicadas; VII. Emitir Reglas de Carácter General para efectos de esta Ley, para mejor proveer en la esfera administrativa, y VIII. Las demás previstas en otras disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.”

*incluso constitucionales, y a aquellas personas responsables de dar avisos en las organizaciones con actividades sujetas a supervisión previstas en la referida Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, siempre y cuando, precisa la propia ley en el artículo 8º antes transcrito, en todos los casos, estos requerimientos se hagan en el marco de una investigación formalmente iniciada, así como sobre individuos y hechos consignados en una averiguación previa.*

*Ahora bien, un análisis del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, permite arribar a la conclusión de que la facultad que ahí se otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para emitir una lista de personas bloqueadas, no tiene otra finalidad que la de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I del propio artículo, esto es, aquéllos que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, lo cual, hace alusión a los delitos de terrorismo, de terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita, como se desprende de los propios preceptos citados:*

*‘Artículo 139. (Se transcribe).’*

*‘Artículo 148 Bis.- (Se transcribe).’*

*‘Artículo 400 Bis. (Se transcribe).’*

*Ello denota que la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con relación a los referidos delitos, no está propiamente enmarcada, al menos de manera directa, con el*

*ejercicio de facultades de comprobación fiscal, pues los ilícitos en cuestión, no tiene relación directa con la omisión de pago de contribuciones o con el incumplimiento de otras obligaciones de naturaleza eminentemente tributaria, sino que básicamente, se busca prevenir y detectar determinados delitos en los que, el medio de comisión, está relacionado con la operación del sistema financiero, al que se busca proteger.*

*(...)*

*Lo cierto, es que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como le faculta el artículo aquí impugnado,<sup>403</sup> toma por su cuenta la investigación, aún implícita, de delitos penales, y más allá de ello, adopta al respecto medidas de aseguramiento de cuentas bancarias, lo que se realiza, incluso, sin intervención del Ministerio Público, luego entonces, es difícil sostener que se está actuando dentro del orden constitucional, pues en realidad, la referida Secretaría, está ejerciendo facultades que la carta magna reserva a la representación social y, en su caso, a las policías, en lo que se refiere a la investigación de delitos, pero incluso, a los jueces de control tratándose de ciertas medidas cautelares que requieren de control judicial.*

*(...)*

*Así, todo indica que la única forma de salir de la lista de personas bloqueadas, es demostrar que los recursos respectivos, no son ilícitos, esto es, prácticamente probar que no se está cometiendo un delito, lo cual, en su caso, correspondería decidir en principio al Ministerio Público y finalmente, a la autoridad judicial.*

---

<sup>403</sup> 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.

(...)

*Así, en principio, no es inconstitucional el que la autoridad hacendaria pueda coordinar o llevar a cabo la implementación de medidas preventivas del delito, e involucrar en ello a las distintas instituciones de crédito, pues de hecho, es idóneo que los distintos sectores de la sociedad se involucren en actividades que puedan prevenir la comisión de delitos.*

*Sin embargo, lo que sí resulta contrario al mandato constitucional, es que en la implementación de dichas medidas de prevención y detección del delito, la autoridad hacendaria, se sustituya en el Ministerio Público y realice por un lado, acciones dirigidas a la investigación de delitos, y más aún, que con relación a los mismos, adopte medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación reservadas a la representación social y a las autoridades judiciales.*

*Es evidente que el actuar de la autoridad hacendaria, al establecer una lista de personas bloqueadas, tiene por objeto y como inmediato impacto, el que quienes ahí sean incluidos, no puedan realizar actos, operaciones o servicios prestados por las instituciones de crédito, lo que, si bien tiene como finalidad prevenir la comisión de delitos y proteger al sistema financiero, no deja de materializarse en un congelamiento o inmovilización, aún provisional, de cuentas bancarias.*

(...)

*En cuanto al aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras, el artículo 242<sup>404</sup> del Código Nacional de*

---

<sup>404</sup> Dicho precepto no es impugnado y se cita de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

*Procedimientos Penales, dispone que: “el Ministerio Público o a solicitud de la policía podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento”.*

*Ello, muestra que, en todo caso, si el bloqueo de cuentas objeto del presente estudio, se desea comparar más bien con una medida de aseguramiento (técnica de investigación) y no con una medida cautelar, lo cierto es que, de cualquier forma, la misma sólo puede imponerse acorde a determinadas reglas que, en todo caso, tienen relación con la cadena de custodia, entendida como “el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión”.<sup>405</sup> Así, por ejemplo, el artículo 230<sup>406</sup> del Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros preceptos del mismo ordenamiento, contiene reglas específicas aplicables al aseguramiento de bienes:*

*‘Artículo 230. Reglas sobre el aseguramiento de bienes.  
(Se transcribe)’.*

---

<sup>405</sup> “Artículo 227 del Código Nacional de Procedimientos Penales”.

<sup>406</sup> Dicho precepto no es impugnado y se cita de manera ejemplificativa sin valoración alguna sobre su regularidad constitucional.

*En dichas circunstancias, no es aceptable que bajo la simple idea de prevención del delito, se permita que una autoridad distinta al Ministerio Público y que a la vez, no tiene el carácter de policía, instrumente medidas de bloqueo de cuentas que conlleven inmovilización, congelamiento o aseguramiento de las mismas, pues si dichas acciones están relacionadas con la presunta comisión de un delito, no cabe duda que son las autoridades competentes en materia penal las que deben ocuparse de la investigación del delito o delitos correspondientes, así como, en su caso, del aseguramiento de los bienes respectivos, máxime que las disposiciones penales aplicables, contemplan reglas específicas para el aseguramiento de cuentas y, en su caso, reglas afines al establecimiento de medidas cautelares afines al embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero. Es importante destacar, que la inclusión en la lista de personas bloqueadas, deriva como lo confirman en sus informes justificados las autoridades responsables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la consulta de bases de datos con los que cuenta la Unidad de Inteligencia Financiera, la que con base en dicho análisis, considera que existen elementos suficientes para inferir que las cuentas bancarias de los sujetos afectados, en el caso, del quejoso, estaban siendo utilizadas para operar recursos que tienen una procedencia ilícita dentro del sistema financiero nacional.*

*Luego entonces, en lugar de que, como corresponde, la norma impugnada ordenare a la referida Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formular inmediatamente la denuncia penal correspondiente con los datos respectivos, para que fuere el Ministerio Público el que interviniera*

*en el marco de su competencia constitucional, lo que se hace en realidad, es implícitamente dar por hecho que sí se ha cometido un delito como parte de una investigación que, cuando menos, es materialmente de orden criminal, procediéndose en consecuencia a ordenar a las instituciones de crédito el bloqueo de las cuentas respectivo.*

*(...)*

*En suma, se ordena la inclusión en la lista de personas bloqueadas bajo la presunción de que se ha cometido un delito, por quien es titular o por alguien más, pero en todo caso, aunque el delito se hubiese cometido por alguien más, no se descarta que quien es titular de las cuentas, auxilió, ayudó o cooperó con la comisión del ilícito, por lo que finalmente, también sería presunto responsable.*

*Por su parte, la única forma de salir de la lista de personas bloqueadas, sería básicamente el demostrar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no se ha cometido un delito.*

*Así, de cualquier forma, la autoridad hacendaria estaría invadiendo funciones del Ministerio Público, pues sea en el análisis de bases de datos orientado a la detección de delitos o en el descarte de dicha comisión como base para que una persona sea retirada de la lista de personas bloqueadas, se estaría actualizando materialmente una labor material de investigación criminal, y a la vez, la adopción de medidas cautelares o de aseguramiento de bienes, propias de una investigación y de un juicio penal.*

*(...)*

*Así, acorde a lo previsto en el artículo 21 constitucional y sin lugar a duda, cuando las autoridades hacendarias detecten la comisión de*

*un delito, no puede existir otro comportamiento que el de formular de inmediato la denuncia respectiva, y permitir que sea el Ministerio Público el que intervenga para realizar la investigación correspondiente y, en su caso, para que sea este último el que adopte las medidas de aseguramiento que resulten procedentes y otras que le sean permitidas, o el que solicite, cuando corresponda y ante la autoridad judicial, la adopción de las medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación que la ley permita.*

*(...)*

*En otro contexto afín al artículo 21 constitucional, no podría suponerse que la autoridad hacendaria actúa en el caso como una institución de policía, o que su Unidad de Inteligencia Financiera tiene tal carácter, pues independientemente de que se considera que, atendiendo, entre otros, a los principios de legalidad y certeza jurídica, el carácter de institución de policía, sólo puede derivar de una concesión expresamente otorgada por la ley, lo cierto es que de cualquier forma, tal actuar debería estar coordinado por el Ministerio Público, lo que en el caso no ocurre, pues es evidente que las facultades en cuestión, que otorga el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, se ejercen por la autoridad hacendaria, sin intervención alguna del Ministerio Público, y en todo caso, como ya se precisó, no sólo se realizan investigaciones de orden criminal propias de la autoridad penal, sino que se adoptan medidas, como el bloqueo de cuentas, que en el caso, sólo podrían determinar autoridades competentes en términos de la legislación penal aplicable.*

*A la vez, debe destacarse que el bloqueo de cuentas que aquí es objeto de análisis, tiene una naturaleza distinta con respecto a las figuras de “aseguramiento de bienes relacionado con el ejercicio de facultades de comprobación fiscal” y de “embargo precautorio en materia fiscal”, ya que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito impugnado, no tiene relación directa ni con la determinación de créditos fiscales, ni con la garantía de los mismos, sino con la comisión de ilícitos específicos, que incluso, son ajenos a los que se conocen como delitos fiscales.*

*(...)*

*Todo lo anterior, fortalece la conclusión anticipada en el sentido de que resulta fundado el concepto de violación invocado por la parte quejosa en su escrito de ampliación de demanda, por cuanto a que acorde al artículo impugnado (115 de la Ley de Instituciones de Crédito), se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a invadir facultades constitucionales del Ministerio Público (artículo 21 constitucional), y es que:*

- No existe argumento constitucional alguno que permita entender que las facultades concedidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —en términos de los artículos 31 fracción IV o 16 constitucionales— se extienden al grado de permitirle investigar conductas delictivas con el propósito particular de generar una lista de personas por bloquear, facultad que sin duda corresponde en exclusivo al Ministerio Público, en términos del artículo 21 constitucional.*

*(...)*

- Conforme a lo planteado en este fallo, de cualquier forma, nada impediría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cumplir*

*con el espíritu general de las recomendaciones del GAFI, puesto que si la autoridad hacendaria detecta información que pudiera suponer la posible comisión de uno de los delitos en cuestión (terrorismo, terrorismo internacional y de operaciones con recursos de procedencia ilícita), perfectamente podría hacer llegar esa información al Ministerio Público a efecto de que éste —en el marco de sus atribuciones constitucionales— iniciare la persecución del delito en cuestión y, de manera concomitante, ordenara, en su caso, la inmovilización provisional de cuentas bancarias o solicitare dicha medida a la autoridad judicial cuando así corresponda.*

- *En el marco del procedimiento penal, el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regula las competencias específicas de las autoridades competentes y las condiciones que obligan la intervención del juez del control, y de hecho, el artículo 155 del citado ordenamiento, caracteriza la inmovilización de cuentas como un medida cautelar, en tanto que el diverso artículo 157, otorga al juez de control la facultad de resolverla.*

*(...)*

*Lo relevante, se reitera, es que es el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito el que autoriza dicho proceder, y que tal actuar, sin duda, invade la esfera de competencias del Ministerio Público, razón por la que es procedente resolver la inconstitucionalidad del precepto impugnado, pues sin duda, el mismo transgrede lo mandado por el artículo 21 constitucional. No obstante, es pertinente precisar, que la inconstitucionalidad referida, está acotada a la siguiente porción normativa del referido precepto:*

*“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 Secretaria de Hacienda y Crédito Público elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión”.*

*(...)”.*

Los argumentos vertidos en esta sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional porque contraviene lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al invadir la competencia del Ministerio Público en su facultad de investigar y perseguir los delitos, ya que el bloqueo de las cuentas bancarias ordenada por la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no tiene relación directa con la determinación de créditos fiscales, ni con la garantía de los mismos, sino con la comisión de ilícitos específicos, que incluso, son ajenos a los que se conocen como delitos fiscales; la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación a los referidos delitos, no está propiamente enmarcada con el ejercicio de facultades de comprobación fiscal, pues los ilícitos en cuestión, no tiene relación directa con la omisión de pago de contribuciones o el incumplimiento de otras obligaciones de naturaleza eminentemente tributaria,

sino que básicamente, se busca prevenir y detectar determinados delitos en los que, el medio de comisión, está relacionado con la operación del sistema financiero al que se busca proteger.

b) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público está ejerciendo facultades que la Constitución reserva al Ministerio Público como representante social y, en su caso, a la policía, en lo que se refiere a la investigación de delitos, e incluso a los jueces de control tratándose de ciertas medidas cautelares que requieren de control judicial.

c) Resulta contrario al mandato constitucional que, en la implementación de las medidas de prevención y detección de delitos, la autoridad hacendaria se sustituya en las funciones encomendadas al Ministerio Público.

d) La Unidad de Inteligencia Financiera no puede, so pretexto de prevenir un delito, instrumentar medidas de bloqueo de cuentas —léase inmovilización, congelamiento o aseguramiento— ya que dichas acciones están relacionadas con la presunta comisión de un delito y por ende le corresponden exclusivamente al Ministerio Público.

e) Las disposiciones penales aplicables contemplan reglas específicas para el aseguramiento de cuentas y reglas para el establecimiento de medidas cautelares afines al embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

f) Conforme al artículo 21 constitucional al detectar la comisión de un delito la autoridad hacendaria debe formular de inmediato una denuncia y permitir que sea el Ministerio Público el que intervenga para realizar la investigación correspondiente y sea quien adopte las medidas de aseguramiento que resulten procedentes.

El segundo estudio sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 115 la expuso la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los Amparos en Revisión 806/2017, 1150/2017, 1181/2017, 1231/2017,

124/2018, creándose entonces la jurisprudencia por reiteración 46/2018 (10a.), aprobada en sesión privada del 2 de mayo de 2018, la cual realizó una interpretación conforme de dicho artículo y estableció que su bloqueo es constitucional cuando se realiza para cumplir compromisos internacionales. A este criterio se le conoce vulgarmente como la jurisprudencia “Medina Mora”, por haber sido expuesta bajo la ponencia del entonces ministro del mismo apellido, quien presentó su renuncia al cargo el 3 de octubre de 2019 sin explicación satisfactoria alguna. Esta ejecutoria básicamente establece en cuanto al estudio de fondo lo que a continuación se transcribe:<sup>407</sup>

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

*En la sentencia de amparo, el Juez de Distrito, señaló que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito no es contrario al Texto Constitucional, pues dicho numeral no establece sanciones a delitos, hechos ilícitos o infracciones, sino que prevé medidas cautelares sobre el funcionamiento de los servicios bancarios, en tanto su finalidad es prevenir o detectar hechos ilícitos, pero no privar a los clientes o usuarios de sus derechos.*

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

*(...)*

---

<sup>407</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2016903.

*En primer término, el recurrente señala que el Juez de Distrito pasó por alto que lo efectivamente planteado en su demanda de amparo, fue que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es contrario al derecho humano de legalidad y seguridad jurídica, al no establecer cuáles son las conductas por las que las autoridades procederán a incluir a los particulares a la lista de personas bloqueadas.*

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

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

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

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

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

*(...)*

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

*‘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.’*

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

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

*Tales medidas se encuentran dirigidas a garantizar la existencia de un derecho que se estima puede sufrir algún menoscabo, por lo que,*

*constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo de manera provisional una situación que se reputa antijurídica, ante lo cual, se trata de actos de molestia, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, al resultado del procedimiento administrativo o jurisdiccional que llegue a dictarse.*

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

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

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

*En efecto, el artículo 15, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que la Unidad*

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

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

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

*Ahora bien, es cierto que dicha porción no contiene un listado de supuestos en los cuales se procederá al bloqueo de cuentas; sin*

*embargo, la propia disposición contiene una remisión a otra porción del propio artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en tanto señala que el objeto del bloqueo es prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que se ubiquen en los supuestos que a su vez prevén los artículos a que refiere la fracción I, de dicho numeral. La disposición en comento establece lo siguiente:*

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

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

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

*Adicionalmente, no debe pasarse por alto que en las ‘Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito’, en específico en la regla 71a., el secretario de Hacienda y Crédito Público estableció los supuestos específicos en los que procedería el bloqueo de cuentas:*

*‘71a. La secretaría podrá introducir en la lista de personas bloqueadas a las personas, bajo los siguientes parámetros:*

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

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

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

*‘IV. Aquellas que se encuentren en proceso o estén compurgando sentencia por los delitos de financiamiento al terrorismo u operaciones*

*con recursos de procedencia ilícita, previstos en el Código Penal Federal;*

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

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

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

*En efecto, las medidas cautelares deben encontrarse referidas o vinculadas a determinados procedimientos jurisdiccionales o administrativos, justamente debido a su carácter provisional y accesorio, cuyo objeto consiste en suplir interinamente la ausencia de una resolución definitiva de tales procedimientos. Así las cosas, para que una medida cautelar resulte válida en términos constitucionales, de su regulación habrá de advertirse respecto de qué tipo de procedimiento se implementa.*

*Es por lo anterior, que esta Segunda Sala estima oportuno realizar una distinción a partir del motivo que genera el bloqueo de cuentas, esto es, el ejercicio de la facultad contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en favor de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*En efecto, existen algunos tratados internacionales de los cuales nuestro país es parte, que establecen la obligación de asegurar determinados bienes, entre los que se encuentran las cuentas bancarias. A manera de ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece en su artículo 12, numeral 2 que los Estados Parte: 'Adoptarán las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso.'*

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

*De igual forma, a manera de ejemplo, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo, establece en su artículo 8, numeral 1 que:*

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

*El ejercicio de lo anterior, de conformidad con el propio Convenio, se realiza en un contexto de cooperación recíproca entre los Estados Parte, tal y como se desprende de su numeral 12, Numeral 1, que indica a la letra que:*

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

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

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

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

*‘Miembros*

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

*‘(...)*

*‘6. Las jurisdicciones miembros (sic) se comprometen a:*

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

*Así las cosas, México como miembro de "GAFI" debe cumplir con la implementación de los estándares internacionales en materia de prevención y combate a los delitos de: (i) lavado de dinero; (ii) financiamiento al terrorismo; y, (iii) proliferación de armas de destrucción masiva; para lo cual, deberá prever acciones tales como la*

*identificación, detección y aseguramiento de los fondos utilizados o asignados para la comisión de tales conductas.*

*A partir de lo anterior, nuestro país por una parte debe coadyuvar en la implementación de un régimen efectivo para la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita a través de actos realizados dentro del sistema financiero mexicano y, por otra, debe cumplir con los compromisos internacionales que ha adquirido, destacando en esta temática las recomendaciones emitidas por "GAFI".*

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

*En específico, destaca la nota interpretativa de la recomendación 6 ["sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al financiamiento del terrorismo". Al respecto, la citada recomendación exige a los países que implementen sanciones financieras dirigidas al cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante el congelamiento, sin demora, de los fondos u otros activos, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición o sea para el beneficio de quienes realizan actos terroristas.*

*De igual manera, la nota interpretativa señala que los países deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar autoridades competentes internas responsables de la implementación y*

*cumplimiento de sanciones financieras dirigidas, para que éstas exijan a todas las personas naturales y jurídicas dentro del país, que congelen, sin demora y sin previa notificación, los fondos u otros activos de personas y entidades designadas. La nota interpretativa indica a la letra lo siguiente:*

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

*‘(...)*

*‘6. Los países deben establecer la autoridad legal necesaria e identificar autoridades competentes internas responsables de la implementación y cumplimiento de sanciones financieras dirigidas, de conformidad con los siguientes estándares y procedimientos:*

*‘a) Los países deben exigir a todas las personas naturales y jurídicas dentro del país, que congelen, sin demora y sin previa notificación, los fondos u otros activos de personas y entidades designadas. Esta obligación debe extenderse a: todos los fondos u otros activos que son*

*propiedad o están controlados por la persona o entidad designada, y no sólo aquellos que se pueden enlazar a un acto terrorista particular, complot o amenaza; los fondos u otros activos que son propiedad o están controlados, en su totalidad o conjuntamente, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas; y los fondos u otros activos derivados o generados a partir de fondos u otros activos que pertenecen o están controlados, directa o indirectamente, por personas o entidades designadas, así como los fondos u otros activos de personas y entidades que actúan en nombre de, o bajo la dirección de, personas o entidades designadas.'*

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

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

*Debido a que tanto el terrorismo y su financiamiento, así como la proliferación de armas de destrucción en masa son consideradas como serias amenazas para el mantenimiento de la paz y la seguridad*

*internacionales, el Consejo de Seguridad ha emitido diversas resoluciones a fin de que los Estados miembros adopten medidas para prevenir y contrarrestar tales escenarios, entre las que destacan las denominadas "sanciones financieras dirigidas".*

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

*'(...)*

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

*'(...)*

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

*"(...)*

*En suma, nuestro país ha asumido el compromiso internacional de adoptar medidas de acción rápida y eficiente, ante solicitudes extranjeras para identificar y congelar bienes relativos al lavado de activos, al financiamiento del terrorismo y al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva.*

*A partir de los anteriores elementos, es posible arribar a la conclusión de que, en el supuesto de que el bloqueo de cuentas realizado a partir*

*del contenido del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, tenga como origen el cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional (tal y como lo es el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas), o bien, el cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por nuestro país, no existiría una transgresión al principio de seguridad jurídica.*

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

*Situación que además es armónica con el contenido del artículo 133 constitucional, en el sentido de que los tratados internacionales celebrados por nuestro país y que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema de la Unión, ante lo cual, la citada atribución de bloqueo de cuentas justamente se enmarca como una medida implementada por nuestro país para el cumplimiento de los compromisos internacionales que hemos asumido.*

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

*específico y determinado, aspecto que trastoca su validez constitucional.*

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

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

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

*Esto es, nuestro Texto Constitucional y los derechos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, son un parámetro interpretativo para el resto de componentes del sistema jurídico nacional, lo cual permite, previo a una declaración de invalidez de una disposición, llevar a cabo una interpretación que permita*

*resolver la antinomia normativa alegada, permitiendo así la subsistencia de la norma combatida dentro de nuestro ordenamiento; a lo cual se le ha denominado "interpretación conforme".*

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, el 3 de agosto de 2021 se resolvió una denuncia de contradicción de tesis sobre criterios supuestamente discordantes acerca de la inconstitucionalidad del bloqueo de cuentas bancarias previsto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito en el expediente 42/2020, en la cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó que no se cumplía con uno de los requisitos para la existencia de la contradicción, puesto que del examen de las consideraciones que realizaron cada una de las Salas contendientes, se concluyó que no existía un punto de toque entre las resoluciones aludidas, en cuanto a un mismo tipo de problema jurídico a resolver, de acuerdo con los motivos precisados en la propia resolución que se emitió. Mientras que la Primera Sala se pronunció en cuanto a la regularidad constitucional del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con las facultades que de manera exclusiva el numeral 21 constitucional le otorga al Ministerio Público, la Segunda Sala examinó la constitucionalidad del precepto 115 aludido a partir del principio

constitucional de seguridad jurídica. El Pleno, pues, razonó lo siguiente que a continuación se transcribe:

*27. Así, la Primera Sala determinó la inconstitucionalidad del artículo impugnado, al invadir la facultades exclusivas del Ministerio Público; en tanto que, si bien la Segunda Sala resolvió que dicho precepto es constitucional, lo cierto es que ello obedeció a que, de acuerdo con una interpretación conforme, precisó que debía entenderse únicamente aplicable como medida cautelar relacionada con los procedimientos relativos al cumplimiento de compromisos internacionales asumidos en nuestro país, de manera que no era posible 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, resultaba contraria al principio de seguridad jurídica.*

*28. Como se aprecia, aun cuando ambas Salas se pronunciaron en cuanto a la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, lo realizaron a partir de una confrontación con diversos preceptos constitucionales. Esto es, basta prestar atención a las razones torales con base en las cuales las Salas de esta Suprema Corte fundaron sus decisiones, ambas desglosadas en párrafos precedentes, para concluir que no giran en torno a un mismo tipo de problema jurídico, en la medida que no se examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales.*

*29. Al margen de lo anterior, resta precisar que incluso en el extremo de que se considerara que existe un punto de toque entre los criterios contendientes, en tanto se refieren a la constitucionalidad del precepto aludido, estos no pueden entenderse contrarios a pesar de que la Primera Sala determinó su inconstitucionalidad y la Segunda Sala su constitucionalidad, pues ello obedeció a que la Segunda Sala atendió a*

*aspectos de derecho internacional que la Primera Sala no analizó, pero sobre todo porque ambas coinciden en que desde un plano de derecho interno, aunque por motivos diversos, el precepto impugnado encuentra problemas de regularidad constitucional.*

*30. En consecuencia, al no encontrar los pronunciamientos referidos un punto de toque respecto de un mismo problema jurídico, procede declarar la inexistencia de la contradicción de criterios denunciada.*

*31. Decisión: No existe la contradicción de tesis denunciada, porque no es jurídicamente posible fijar punto de toque alguno entre los criterios sustentados por las Salas integrantes de este Alto Tribunal, en razón de que no se refieren a un mismo problema jurídico, de acuerdo con los motivos indicados.*

*Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

**RESUELVE:**

*ÚNICO. No existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos de la consideración tercera de esta resolución.*

*Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.*

*Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:*

Así las cosas, cuando en mérito de lo expuesto la Unidad de Inteligencia Financiera haya solicitado el bloqueo de alguna cuenta bancaria basándose en motivos exclusivamente nacionales, resultarán fundados los conceptos de violación del quejoso, y se concederá el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, para el efecto de que tal porción normativa sea desincorporada de la esfera jurídica del quejoso y no se le aplique en el presente y en lo futuro, haciéndose extensiva la concesión del amparo a la orden de bloqueo de la cuenta bancaria de dicha

parte contenida en el acuerdo mediante el cual se le designa para ser incorporado a la lista de personas bloqueadas, de conformidad con los parámetros que establecen las disposiciones de carácter general, así como del oficio mediante el que se informó de las personas bloqueadas de conformidad con el acuerdo citado y su ejecución, con el fin de lograr una restitución total de los derechos que indebidamente le fueron afectados, con la emisión del acuerdo reclamado.<sup>408</sup>

## VI. Cumplimiento de la sentencia de amparo

El cumplimiento de la sentencia de amparo implica el acatamiento de la ejecutoria por parte de la autoridad responsable cuando recibe la comunicación de la autoridad de amparo de la sentencia ejecutoria que concede la protección de la justicia federal.<sup>409</sup> En este sentido dispone el artículo 192 de la Ley de Amparo lo siguiente:

*Artículo 192. Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, la jueza o el juez de distrito o el tribunal colegiado de*

---

<sup>408</sup> La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación ha explicado en una tesis aislada que cuando los efectos de una sentencia de amparo se extienden hasta los actos de aplicación de la norma declarada inconstitucional, debe entenderse no sólo en cuanto a los actos de aplicación reclamados en la demanda sino también respecto de aquellos que aunque no se precisaron, son una consecuencia directa e inmediata de la aplicación de la norma, sin que puedan incluirse aquellos cuya restitución depende de la interpretación de preceptos que conforman el contexto legal del ordenamiento al cual pertenece la disposición declarada inconstitucional y que no fueron materia de la litis en el juicio de amparo. Para determinar en ejecución los alcances de la sentencia, no es permisible hacer la interpretación de preceptos diversos al impugnado, cuya inconstitucionalidad no fue sometida a análisis en el juicio de amparo. Véase: “AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE LA EJECUTORIA PROTECTORA RESPECTO DE LOS ACTOS DE APLICACIÓN”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 190224.

<sup>409</sup> Chávez Castillo, Raúl, op. cit., nota 331, p. 285.

*apelación, si se trata de amparo indirecto, o el tribunal colegiado de circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes.*

*En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.*

*Al ordenar la notificación y requerimiento a la autoridad responsable, el órgano judicial de amparo también ordenará notificar y requerir al superior jerárquico de aquélla, en su caso, para que le ordene cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden, se le impondrá a su titular una multa en los términos señalados en esta Ley, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable. El presidente de la República no podrá ser considerado autoridad responsable o superior jerárquico.*

*El órgano judicial de amparo, al hacer los requerimientos, podrá ampliar el plazo de cumplimiento tomando en cuenta su complejidad o dificultad debiendo fijar un plazo razonable y estrictamente determinado. Asimismo, en casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso, ordenará el cumplimiento inmediato por los medios oficiales de que disponga.*

Como ya mencioné, en el caso de que la Unidad de Inteligencia Financiera haya solicitado el bloqueo la cuenta bancaria basándose en motivos exclusivamente nacionales, se concederá el amparo al quejoso, lo que

significará en términos prácticos la liberación de la cuenta congelada y en la libre disposición de los recursos contenidos en ella. Similar conclusión se daría en el caso de que al quejoso se le concediera el amparo por una restricción indebida de la cuenta por parte de la institución de crédito, basándose en los supuestos contractuales pactados con su cliente que no fueron aplicados correctamente.

En esta tesitura, el desbloqueo de la cuenta bancaria en cumplimiento de la ejecutoria de amparo no presenta ordinariamente mayor dificultad. La institución de crédito procederá a liberar la cuenta, para que el quejoso pueda disponer de los recursos. Por supuesto que la sentencia dictada por el juez de distrito puede pasar por una etapa impugnativa, en la que el tribunal colegiado de circuito competente revise que la resolución se encuentra apegada a derecho.

La insubsistencia del acto reclamado, una vez firme la ejecutoria, es una consecuencia directa e inmediata de la sentencia, por lo tanto, no es necesario que la autoridad responsable la decrete. En ese sentido, las responsables acatan el fallo realizando aquellos actos necesarios para que la anulación del acto reclamado surta toda su fuerza y vigor respecto de sus efectos y consecuencias.<sup>410</sup> Eso es precisamente lo que hace una institución de crédito al liberar los fondos. Incluso para los que consideraran que la institución de crédito no es una autoridad responsable, sino únicamente una autoridad vinculada al cumplimiento de la sentencia habría que decir que su intervención sería similar en este aspecto, puesto que las autoridades vinculadas están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a responsabilidades en caso de desacato, en términos del artículo 197 de la Ley de Amparo.

---

<sup>410</sup> “SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO. TIENE COMO CONSECUENCIA INMEDIATA Y DIRECTA LA INSUBSISTENCIA DEL ACTO VIOLATORIO DE GARANTÍAS.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2019976.

Con el cumplimiento de la sentencia se resarce al quejoso y se restaura el orden público perdido por el acto inconstitucional. Se trata de un asunto urgente que seguirá los trámites establecidos en los artículos 192, 193, 196 y demás relativos de la Ley de Amparo. El incumplimiento del fallo protector puede derivar en consecuencias jurídicas punibles previstas en la propia legislación. El cumplimiento debe ser total, sin excesos ni defectos, lo cual redundará en un respeto irrestricto al artículo 17 constitucional.

## Conclusiones

**Primera.** En el periodo comprendido de 1824-1846 no se encuentran medios de defensa para los derechos fundamentales de las personas a nivel nacional. La Constitución Política del estado de Yucatán de 1841 fue el primer documento en el cual se contempló la figura del amparo, pero a nivel local.

**Segunda.** El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 marcaron un hito en la historia constitucional y del juicio de amparo. El artículo 5° del Acta de Reformas prevé algunos derechos fundamentales —cuyo desarrollo tendría que haber operado en una ley posterior, cuestión que no ocurrió—, y en el artículo 25 se establece que los tribunales de la Federación ampararán a los habitantes de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos en la Constitución y las leyes constitucionales, contra ataques de los poderes legislativo y ejecutivo, federales o estatales. En dichos casos los tribunales se limitarían a impartir su protección en el caso particular sobre el que versara el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o del acto que lo motivare. Asimismo, los artículos 22, 23 y 24 prevén un procedimiento de control por un órgano político para la defensa de la Constitución, en el cual la Suprema Corte no tenía realmente una función jurisdiccional.

**Tercera.** La Constitución de 1857, de corte eminentemente liberal, contiene un catálogo de “Derechos del Hombre” o “garantías individuales”. Asimismo, establece al juicio de amparo como el medio de protección más eficaz para la protección de estos derechos.

Resultan de enorme relevancia los artículos 101 y 102 de la referida Constitución. En el primero de ellos quedan establecidas las controversias que resolverán los tribunales de la Federación, y en el segundo algunos principios: que el juicio se seguirá a instancia de parte agraviada, siguiendo las formas del orden jurídico, y que la sentencia solo se ocupará de individuos particulares,

limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Así, en esta Constitución se propuso un modelo de control constitucional plenamente jurisdiccional a través del juicio de amparo al eliminarse el medio de control político previsto en el Acta de Reformas de 1847, y se amplió la posibilidad de entablar el juicio contra actos de cualquier autoridad que vulnerara garantías individuales, incluso del Poder Judicial, y además se erigió el amparo como un medio para controlar los conflictos de competencia que pudieran suscitarse entre la Federación y los estados.

**Cuarta.** La reglamentación del juicio de amparo se amplió en sucesivas leyes, durante el periodo comprendido de 1861 a 1916.

La primera ley reglamentaria del juicio fue la de 1861, y la segunda de 1869 —en donde se previó por primera ocasión la suspensión del acto reclamado y el informe con justificación de la autoridad responsable—. En la ley de 1882 se reguló expresamente la procedencia del amparo contra asuntos judiciales. Durante el porfiriato el amparo pasó a formar parte del Código de Procedimientos Federales de 1897, y el 5 de febrero de 1909 entró en vigor el Código Federal de Procedimientos Civiles que había sido aprobado el 26 de diciembre de 1908, en el cual nuevamente se reguló el juicio de amparo en un código y no en una ley exclusiva de la materia. Es en este ordenamiento en donde por primera vez se le reconoce formalmente el carácter de parte a la autoridad responsable, y se regula con cierto detalle la figura del tercero perjudicado.

**Quinta.** En la Constitución de 1917 el juicio de amparo quedó plasmado en los artículos 103 y 107, detallándose en este último artículo con una minuciosidad que hasta entonces era ajena al constitucionalismo mexicano. Poco después, a finales de octubre de 1919 fue publicada la primera ley

reglamentaria bajo la vigencia de esta Constitución, en donde encontramos una autonomía legislativa que no existió en los códigos de 1897 y 1908.

**Sexta.** La Ley de amparo de 1936 constituyó un verdadero esfuerzo legislativo de sistematización del juicio de amparo, diferente al desarrollo azaroso que sufrió en el siglo XIX. Su vigencia de poco más de 77 años permitió un enorme desarrollo jurisprudencial de la figura de la autoridad responsable.

**Séptima.** La evolución jurisprudencial relacionada con la figura de la autoridad responsable en el juicio de amparo hasta antes de la publicación de la Ley de Amparo de 2013 distingue cuatro grandes etapas:

i) La “coercitividad” o de la “disponibilidad autónoma de la fuerza pública” como elemento principal para definir el acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

ii) La “imperatividad” como elemento determinante para definir dicho acto de autoridad.

iii) La “unilateralidad” fundamentada en ley como elemento central del acto de autoridad, y el abandono parcial del criterio de “fuerza pública”.

iv) La integración de criterios en la Novena Época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se formó por parte de la Segunda Sala, la jurisprudencia de las “notas distintivas” del autoridad para efectos del juicio de amparo: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

**Octava.** En la primera mitad del siglo XIX la inestabilidad política y económica del país provocó que la actividad bancaria fuera más bien limitada y la legislación muy incipiente. Así, por ejemplo, el 16 de octubre de 1830 se promulgó la ley que estableció el Banco de Avío para el fomento de la industria nacional, y el 17 de enero de 1837 se dieron a conocer las bases bajo las cuales se estableció el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre.

En la Constitución de 1857 no se reservó la materia bancaria para ser legislada por la federación, por lo cual hubo entidades federativas que legislaron al respecto, y concedieron autorizaciones a bancos locales.

La república restaurada y, posteriormente el porfiriato, significaron para el país épocas de mayor quietud, que permitieron que la actividad bancaria se fuera afianzando de manera paulatina.

**Novena.** La Ley General de Institución de Crédito de 1897 reguló los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios, erigiéndose como la primera ley de especialización de la banca en nuestro país.

**Décima.** La Revolución de 1910 iniciada por Francisco I. Madero, provocó grandes cambios en diversos órdenes sociales, políticos y económicos, aunque supuso una continuidad en la labor bancaria. Algunos años después, en 1916 durante el gobierno de Venustiano Carranza se expidió una legislación que puso en liquidación diversos bancos de emisión y estableció las bases para organizarlos, tratando de terminan con la anarquía surgida en el periodo revolucionario.

**Undécima.** La Constitución de 1917 fijó con claridad en su artículo 28 la facultad del estado mexicano para la emisión de billetes y monedas por conducto del Gobierno Federal, y por otra parte quedó establecida en el artículo 73 fracción X la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia bancaria.

**Duodécima.** Durante el siglo XX se emitieron diversas leyes de importancia total para el desarrollo bancario del país, entre las que podemos señalar las siguientes: la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (1924); la Ley de Instituciones de Crédito (1932); la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (1941) misma que sufrió importantes modificaciones en 1970 y 1978. De la suma de los avances legislativos en esta materia se desprenden tres etapas de evolución de la Banca mexicana: la banca especializada, los grupos financieros y la banca múltiple.

**Decimotercera.** El 1 de septiembre de 1982 fue decretada la nacionalización de la Banca, y el 17 de noviembre de 1982 se publicó un decreto en el cual se agregó un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución para formalizar el monopolio del servicio público de banca y crédito en manos del Estado. El 31 de diciembre de 1982 se publicó el decreto mediante el cual se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. El 14 de enero de 1985, se publicó la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Fue hasta el 27 de junio de 1990 que se modificó nuevamente el artículo 28 constitucional para suprimir el monopolio del servicio público de banca y crédito, y se privatizó de nuevo la Banca, publicándose la Ley de Instituciones de Crédito, y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras el 18 de julio 1990.

**Decimocuarta.** En los albores del siglo XX se llevaron a cabo una serie de reformas significativas en materia bancaria. Así, por ejemplo, la Ley de Instituciones de Crédito fue modificada 2002, para adicionarle operaciones a las entidades financieras, y transformar sus sistemas de supervisión, inspección y protección.

En el año 2012 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, dentro del acuerdo político denominado Pacto por México, se impulsaron reformas

estructurales entre las cuales cabe mencionar la derivada de la reforma financiera. En el decreto publicado el 10 de enero de 2014 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia financiera, se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y treinta y tres ordenamientos legales relacionados sufrieron modificaciones.

**Decimoquinta.** El amparo argentino recibió en sus inicios una gran influencia por parte del amparo mexicano. En Argentina se reconoce ampliamente la influencia recibida en su amparo por parte de su similar mexicano.

**Decimosexta.** En la evolución del amparo argentino, se distinguen con gran nitidez tres etapas: la primera, llamada “jurisprudencial”, abarca de 1957 hasta 1966; la segunda, llamada “legislativa”, que comprende desde 1966 hasta 1994; y la tercera, llamada constitucional, que corre de 1994 a la fecha.

**Decimoséptima.** El surgimiento del amparo contra particulares, fundamentalmente a través del caso de “Samuel Kot”, y el consecuente abuso por parte de los litigantes de tal figura jurídica, propició su regulación legislativa, a través de la ley 16.986 de 1966, que acotó su procedencia contra actos u omisiones de “autoridades públicas” que de alguna manera vulneren o amenacen con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el hábeas corpus, y en similares términos se previó también el amparo en el artículo 321 inciso 2º del Código Civil y Comercial, en tratándose de particulares.

**Decimooctava.** A partir de la reforma a la Constitución argentina en el año 1994, se reguló al amparo en el artículo 43, con una técnica legislativa más depurada, en busca del uso del amparo en casos excepcionales, para la defensa de los derechos reconocidos por la Constitución, tratados y leyes. Dentro de los diversos requisitos para su procedencia, conviene destacar que la acción del

amparo debe ser idónea y expedita, en el sentido de que debe aportar al accionante la posibilidad de obtener una sentencia que lo proteja de forma urgente y eficaz, ante la dificultad de interponer otro medio de defensa más apto para resolver el conflicto con rapidez, y evitar así que se lesionen sus derechos irreparablemente.

**Decimonovena.** En consideración a la reforma constitucional de junio de 2011, se estimó necesario modificar el juicio de amparo para extender el marco protector de los derechos humanos. Uno de los cambios torales consistió en permitir el amparo contra particulares utilizando un criterio funcional, independiente de la naturaleza del ente creador o ejecutor del acto reclamado.

**Vigésima.** Dentro del periodo comprendido entre la Décima y la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, el Poder Judicial Federal ha formulado diversos criterios del nuevo concepto de autoridad responsable, propiciados por la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013, y se ha apoyado también frecuentemente en la jurisprudencia de “notas distintivas” de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para producir criterios relacionados con los particulares que revisten el carácter de autoridad.

**Vigésimoprimera.** Bajo el contexto de los particulares como autoridades responsables en el juicio de amparo, las instituciones de crédito ocupan un papel muy relevante, ya que al custodiar los recursos de sus cuentahabientes y restringir en ciertos casos su libre disposición, ya sea por órdenes de terceros o por voluntad propia, se ven constantemente involucradas en juicios de amparo indirecto promovidos por los quejosos afectados.

**Vigésimosegunda.** El análisis que realice el órgano jurisdiccional de la institución de crédito, para determinar si es autoridad responsable, no dependerá de la forma legal bajo la cual se haya constituido, la manera en que preste el servicio de banca y crédito al público, o la ley que rija su actuación.

**Vigesimotercera.** Las instituciones de crédito sean de banca de desarrollo o de banca múltiple, sí deben ser consideradas como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando inmovilizan o congelan las cuentas de sus clientes, ya que sea que lo hagan motu proprio o por orden de otra autoridad.

**Vigesimocuarta.** Entendemos por “inmovilización” o “congelamiento” un acto excepcional y unilateral por medio del cual una institución de crédito restringe la disponibilidad de los recursos del titular de una o varias cuentas, ya sea por orden de una autoridad gubernamental o por disposición propia de la institución de crédito, sujeto a la resolución definitiva del asunto que dio origen a la restricción.

**Vigesimoquinta.** Se han detectado por lo menos once argumentos en las ejecutorias de los tribunales federales para considerar a las instituciones de crédito como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo: i) la equivalencia en la afectación de derechos; ii) las funciones de las instituciones de crédito están determinadas por diversas normas de carácter general; iii) la naturaleza formal de las instituciones de crédito es intrascendente; iv) la existencia de una relación de supra a subordinación con el cuentahabiente; v) el acto jurídico que origina el bloqueo de la cuenta tiene generalmente como fuente la ley; vi) el bloqueo de la cuenta ocurre, por regla general, mediante el ejercicio de una facultad administrativa de carácter irrenunciable; vii) hay una emisión de un acto que afecta la situación jurídica del cuentahabiente en forma unilateral y obligatoria; viii) la actuación de la institución de crédito al inmovilizar los recursos es independiente, en el sentido de que no requiere acudir a los órganos judiciales ni precisa del consenso de la voluntad del afectado; ix) la institución de crédito cuando bloquea una cuenta actúa, de forma general, en cumplimiento de un mandato de autoridad o de la ley; x) la inmovilización de la cuenta bancaria no es un acto que se encuentre dentro del

objeto o fines del contrato celebrado con el cuentahabiente, por lo que existe una marginalidad contractual y denota una relación jurídica desigual de superioridad por parte de la institución de crédito; xi) la institución de crédito actúa como una verdadera autoridad ejecutora, al inmovilizar bienes que se encuentran fuera del ámbito de actuación de las autoridades que buscan su embargo, restricción o aseguramiento, y por ello requieren de la colaboración de las instituciones de crédito para la ejecución de la orden.

**Vigesimosexta.** No obstante, los argumentos vertidos por los tribunales federales, recopilados en el punto anterior, existen algunas razones adicionales que desde mi punto de vista no han sido desarrollados todavía para sustentar que las instituciones de crédito sí deben ser consideradas autoridades responsables en el juicio de amparo, postura a la cual en lo personal me adhiero plenamente.

**Vigesimoséptima.** El primer argumento adicional se refiere al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional y en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, el cual, materializado en el juicio de amparo nos permite concluir —realizando una interpretación *pro actione*— que la institución de crédito sí debe ser considerada como autoridad responsable para efectos del juicio, al ser la interpretación que más beneficia al ejercicio de dicho derecho fundamental.

**vigesimoctava.** El segundo argumento adicional revela que el juicio de amparo se erige realmente como la vía privilegiada más eficaz para proteger a un cuentahabiente contra un bloqueo ilegal de su cuenta bancaria. No existe algún otro proceso jurisdiccional que resuelva el asunto de una forma tan expedita como el juicio de derechos fundamentales.

**Vigesimonovena.** El tercer argumento repara en que la Banca presta, fundamentalmente, un servicio público, si se le observa desde una óptica

funcional y orgánica, además de que tal servicio goza de ciertas características esenciales que son inherentes a los servicios públicos tales como: i) generalidad o universalidad; ii) igualdad o uniformidad; iii) regularidad y, iv) continuidad. Aunque en la actual Ley de Amparo no se contempla expresamente esa característica como fundamental para determinar si una autoridad debe ser responsable para los efectos del juicio de amparo, considero que sí debe ser tomada en cuenta como una razón adicional permita al quejoso desplegar una argumentación para que se respeten sus derechos, lo cual es incluso acorde a lo previsto en la primera iniciativa del 15 de febrero de 2011 presentada en el proceso legislativo de nuestra actual Ley de Amparo.

**Trigésima.** La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, ordena frecuentemente el congelamiento o bloqueo de las cuentas de los usuarios de la Banca. Dichos bloqueos, y los consecuentes amparos que los afectados han promovido para tratar de liberar el congelamiento de sus recursos, han propiciado el estudio de la constitucionalidad del artículo en comento.

El primer estudio al respecto, lo expuso la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1214/2016 en sesión del 4 de octubre de 2017, la cual determinó que el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito transgrede el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al invadir la competencia del Ministerio Público en lo que se refiere a la facultad de investigar y perseguir los delitos.

Un segundo estudio lo realizó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los Amparos en Revisión 806/2017, 1150/2017, 1181/2017, 1231/2017, 124/2018, creándose entonces la jurisprudencia por reiteración 46/2018 (10a.), aprobada en sesión privada del 2 de mayo de 2018, la cual realizó una interpretación conforme de dicho artículo

y estableció que su bloqueo es constitucional siempre y cuando se realice para cumplir compromisos internacionales.

**Trigésima primera.** El “Decreto por el que se reforma la denominación del Título Quinto y se adiciona un Capítulo V al Título Quinto de la Ley de Instituciones de Crédito.” publicado en el en el Diario Oficial de la Federación 11 de marzo de 2022, por medio del cual se introduce un procedimiento en el artículo 116 Bis 2 de la Ley, para tratar de respetar la garantía de audiencia de las personas incluidas en la lista de personas bloqueadas, no elimina la posibilidad de que el afectado promueva el juicio de amparo indirecto si considera que sus derechos fundamentales fueron afectados, ni cambia en sentido alguno lo definido en la jurisprudencia por reiteración 46/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Derecho bancario*, 4a ed., México, Porrúa, 1991.

—La banca múltiple, México, Porrúa, 1981.

Álvaro Esquivel, Miguel De Jesús, *El “amparo Vega”: el amparo judicial y la protección de los derechos constitucionales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie 9- Archivo Histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.

Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 13a ed., 2012.

Azuela Huitrón, Mariano y Betanzos Torres, Eber Omar, “El principio de estricto derecho en el juicio de amparo. Alcance y consecuencias del mismo conforme a la legislación, la doctrina y la jurisprudencia” en Pérez Daza, Alfonso, (coord.), *El principio de estricto derecho*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2017.

Barragán Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo 1812-1861*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A, Fuentes b, Textos y estudios legislativos Núm. 10, 1987.

Barrena Guadalupe, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Fascículo 3). Colección del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (Obra completa)*, México, CNDH, agosto 2012, p. 23. Consultado el 8 de mayo de 2021 en: [bit.ly/3zQHQt](https://bit.ly/3zQHQt)

Brewer-Carías, Allan R., *El proceso de amparo en el derecho constitucional comparado en América Latina*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2016.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 43a ed., México, Porrúa, 2012.

Bustillos, Julio, “El amparo judicial: a 140 años de la primera sentencia (1869-2009)”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I.

Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el primer periodo del porfirismo (1877-1882)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1990.

Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, 5a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales Núm. 37, 1982.

Carranco Zúñiga, Joel, *Juicio de amparo, procedencia y sobreseimiento*, 6a ed., México, Porrúa, 2019.

Castro Y Castro, Juventino V, *Garantías y amparo*, 15ª edición, México, Porrúa, 2011.

Contreras Castellanos, Julio César, *El juicio de amparo. Principios fundamentales y figuras procesales*, México, McGraw-Hill, 2009.

Cossío Díaz, José Ramón, “El juicio de amparo en el Porfiriato”, en Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús y Hernández, María del Pilar (coords.), *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

Chavez Castillo, Raúl, *Nuevo juicio de amparo*, 19a ed., México, Porrúa, 2020

Chavez Padrón, Martha, *Evolución del juicio de amparo y del Poder Judicial de la Federación*, 2a ed., México, Porrúa, 2008.

Dávalos Mejía, L. Carlos Felipe, *Banca y derecho*, México, Oxford University Press, 2014.

Dávalos Torres, María Susana, *Manual de introducción al derecho mercantil*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nostra Ediciones, 2010.

Echánove Trujillo, Carlos A., *La vida pasional e inquieta de don Crescencio Rejón*, México, Talleres Gráficos Laguna, 1941.

Espinoza De Los Monteros S., Javier, *La constitución de 1857. Homenaje en su CL Aniversario*, México, Suprema Corte de Justicia la Nación, 2009.

Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales, 2016.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Otero y Rejón en el año de la invasión: preámbulo de la primera sentencia de amparo” en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo*, 6a ed., México, Editorial Porrúa, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2014.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales Núm. 142, 1993.

—“La Reforma en el Derecho de amparo”, en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie E: Varios, núm. 39, 1987.

Flores Escalante, Justo Miguel, *Soberanía y excepcionalidad. La integración de Yucatán al estado mexicano, 1821-1848*, México, El Colegio de México, 2017.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a ed., México, Porrúa, 2000.

García Maynez, Eduardo, *La definición del derecho*, México, Editorial Stylo, 1948.

Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, Porrúa, México, 1987.

Gonzalez Cosío, Arturo, *El juicio de amparo*, 7ª edición, México, Porrúa, 2004

González Oropeza, Manuel, “Amparo a un rebelde. La primera sentencia de un juicio de amparo (1849)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I.

Guerrero Galván, Luis René, *Manual de historia del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, 2018.

Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, 5a ed., México, Porrúa, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, 2018.

Hualde Manso, Teresa, *Contratos de adhesión en operaciones masivas de activo y pasivo*, México, Tirant lo blanch, 2018.

María Diez, Manuel, *Manual de derecho administrativo*, 2ª edición, Argentina, Plus Ultra, 1981, t. 1.

Márquez Rábago, Sergio R., “Evolución del control constitucional en México. El derecho procesal constitucional y el papel de la Suprema Corte como legislador positivo”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Derecho Procesal*

*Constitucional*, México, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Martínez Garza, Valdemar, *La autoridad responsable en el juicio de amparo en México*, 3a ed., México, Porrúa, 2005.

Martínez Sobral, Enrique, *Estudios elementales de legislación bancaria*, Méjico, 1911.

Mendoza Martell, Pablo E., y Preciado Briseño, Eduardo, *Lecciones de derecho bancario*, 5a ed., México, Porrúa, 2020.

Mijangos y González, Javier, “El juicio de amparo contra particulares” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, Serie Doctrina Jurídica, núm. 791, 2017, t. I.

Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 29a ed., México, Porrúa, 1992.

Padilla, José R., *Sinopsis de amparo*, 4a ed., México, Porrúa, 2019.

Palomino Manchego, José F., “La primera sentencia de amparo en México. (Un antecedente de historia constitucional)” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Magaña de la Mora, Juan Antonio, Roa Ortiz, Emmanuel (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Poder Judicial del Estado de Michoacán, 2018, t. II.

Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “La vigencia del Código de Comercio de 1890”, en Quintana Adriano, Elvia Arcelia, (coord.), *La vigencia del Código de Comercio de 1890*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, Serie Doctrina Jurídica, núm. 828.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 2a ed., México, UNAM, 1994.

Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, 2a ed., México, Oxford University Press, 2007.

Rabasa, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 2a ed., México, UNAM, 1994.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *Derecho bancario*, 7a ed., México, Porrúa, 1993.

Rosario Rodríguez, Marcos Del, “El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, Serie Doctrina Jurídica, núm. 791, t. I, 2017.

Sagües, Néstor, Pedro, *La constitución bajo tensión. Colección constitución y derechos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

Saíd, Alberto, *Los alegatos*, 2a ed., México, Porrúa, 2010.

Saíd, Alberto y González Gutiérrez Isidro M., *Teoría general del proceso*, México, Iure, 2007.

Sánchez Calderón, Fernando, *El amparo indirecto contra actos de imposible reparación, perspectiva jurisprudencial*, México, Tirant lo Blanch, 2019.

Santiago Sánchez, Federico Fabricio, *Elementos para delimitar los servicios públicos en México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, Serie Doctrina Jurídica, núm. 429. Consultado el 9 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3k8rNhS>

Sayeg Helu, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986)*, 2ª ed., México, UNAM,

Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, colección Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, t. 1.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 8ª ed., tomo primero, México, Porrúa, 1977.

Silva García Fernando y Gómez Sámano José Sebastián, *El juicio de amparo frente a particulares*, 2a ed., México, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2018.

Soberanes Díez, José María, *Las reformas a la constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Serie Doctrina Jurídica, núm. 893.

Soberanes Fernández, José Luis, *El congreso constituyente de 1856-57*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, Serie Doctrina Jurídica, núm. 865, t. II.

—Evolución de la ley de amparo, México, IJ, CNDH, 1994.

— Historia del derecho mexicano, 10a ed., México, Porrúa, 2003.

Soberanes Fernández, José Luis y Martínez Martínez, Faustino José, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010.

Sodi, Demetrio, *Procedimientos federales*, México, 1912.

Suprema Corte De Justicia De La Nación, *La jurisprudencia en México*, 2a ed., 2005 (sin autor ni coordinador).

—Principios constitucionales que rigen el amparo, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008 (sin autor ni coordinador).

Vallarta, Ignacio L., *Votos*, México, Imprenta particular a cargo de A. García, t. I, 1894.

Vallelín, Carlos. A., *El amparo en la Argentina: origen y trayectoria, su espacio en América Latina*, México, Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2010.

Vázquez Flores, Manuel Alejandro y Casillas Del Río, Jesús, *Apuntes de derecho bancario y bursátil*, México, Tirant Lo Blanch, 2020.

Yanome Yesaki, Mauricio, *El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, Serie Doctrina Jurídica, núm. 429. Consultado el 8 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3k8rNhS>

## HEMEROGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, “Notas acerca de las funciones y naturaleza jurídica del Banco de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXV, Núms. 97-98, enero-junio 1975. Consultada el 1 de enero de 2021 en: <https://bit.ly/3BHcPWh>

Andreu Martinez, Ernesto, “Los principios fundamentales del juicio de amparo. Una visión hacia el futuro” en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I.

Avendaño Carbellido, Octavio, “La reforma financiera y su impacto en el usuario”, *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, México, UNAM, agosto-noviembre de 2016.

Basterra, Marcela I., “El plazo de caducidad en la acción de amparo. Normativa aplicable”, *Revista digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Argentina, ed., 211, 2016. Consultada el 21 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/3BESEYW>

Borboa Álvarez, Edith Patricia y Delhumeau Rivera, Sheila, “Reforma financiera y la responsabilidad social empresarial en el sector bancario de México”, *Revista Latinoamericana de derecho social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio de 2018.

Carbonell y Sánchez, Miguel, “Una aproximación al surgimiento histórico de la jurisprudencia en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLV, núms. 199-200, enero-abril 1995.

Carnota, Walter F., “Dos visiones constitucionales divergentes sobre el amparo: los casos argentino y español”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 9, julio-diciembre, 2003 Consultada el 25 de junio de 2020 en: <https://bit.ly/3yOYwgi>

Fernández Fernández, Vicente y Samaniego Behar, Nitza, *El juicio de amparo: historia y futuro de la protección constitucional en México*, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., vol. V, núm. 27, junio, 2011, pp. 187. Consultada el 31 de marzo de 2021 en: <https://bit.ly/3htCObU>

González, María Del Refugio y Angulo, Javier, “El principio de relatividad de las sentencias y la fórmula Otero”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, Segunda Época, 2020, Volumen XXXIX, enero-junio 2019.

González Oropeza, Manuel, “El amparo en negocios judiciales. El caso de Miguel Vega”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Volumen X, 1998.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, “El concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo”, *Ars Iuris*, México, Número 10, 1993.

Mireles Romero, Luis Julián, “La actuación constitucional del Supremo Poder Conservador en la Primera República Centralista y su relación con el liberalismo mexicano (1838-1841)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXVI, número 266, julio-diciembre 2016, pp. 278-279. Consultada el 26 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/3tdCF19>

Noriega Cantú, Alfonso, “Sánchez de Tagle y el Supremo Poder Conservador”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XXIX número 112, enero-abril 1979.

Olmos Sonntag, María Gimena, “El amparo como instrumento de control”, El Control de la Actividad Estatal II, Procesos Especiales, Responsabilidad y Otros Supuestos, Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016, pp. 181-182. Consultada el 20 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/38GIR9s>

Perman, Guillermo Adrián, “Amparo, proceso urgente”, Revista Derechos en Acción, Argentina, Núm. 4, 2017. Consultada el 22 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/3DOPN1u>

Sagües, Néstor, Pedro, “La Cláusula de las Garantías. El art. 43 de la Constitución Nacional a veinte años de la reforma de 1994”, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Nueva Época, Argentina, Núm. 9, 2014: Nueva Época. Consultada el 21 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/2WWXQsw>

Sánchez Gil, Rubén, “El concepto de ‘autoridad responsable’ en la nueva Ley de Amparo”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, vol. 47, número 139, enero-abril 2014.

Sosa Ortiz, Alejandro, La jurisprudencia en la nueva ley de amparo, 2a ed., México, Porrúa, 2017

Totino Soto, Malena K., “Repercusiones del caso ‘Mosqueda’: el camino hacia la exclusión del plazo de caducidad de la acción de amparo”, Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Nro. 91, 2013. Consultada el 15 de agosto de 2020 en: <https://bit.ly/38Iq901>

Zuleta Miranda, María Cecilia, “El Federalismo en Yucatán, política y militarización (1840-1846)”, *Secuencia*, revista de historia y ciencias sociales, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, número 31, enero-abril 1995, pp. 23-50. Consultada el 30 de marzo de 2020 en: <https://bit.ly/2Ys3OSF>

## **CONSULTAS EN INTERNET**

Fondo Monetario Internacional y Grupo del Banco Mundial. Unidades de Inteligencia Financiera. Panorama General. Washington, D.C. 2004. Consultado el 10 de mayo de 2021 en: <https://bit.ly/3ugqkuC>

Maraniello, Patricio Alejandro, “El amparo en Argentina. Evolución, rasgos y características especiales”, *Revista IUS*, México, vol. 5, número 27 enero-junio 2011. Consultada el 18 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/3qCKiNO>

Rivera Estrada, Héctor, “El control constitucional olvidado: Apuntes para una nueva teoría de la anulación”, en Cienfuegos Salgado, David, (coord.) *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008. Consultada el 23 de febrero de 2020 en: <https://bit.ly/3DMatHk>

Salerno, Gonzalo, “La acción de amparo en el derecho constitucional argentino”, *Revista Ciencia Jurídica y Política*, Nicaragua, año 2, No. 3, enero-julio 2016, pp. 89-90. Consultada el 20 de julio de 2020 en: <https://bit.ly/32NWinG>

Tena Ramírez, Felipe, “El amparo de estricto derecho: orígenes, expansión, inconvenientes”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. IV, número 13, enero-marzo 1954

Villegas Revueltas, Silvestre, *Deuda y diplomacia, la relación México-Gran Bretaña 1824-1884*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones

Históricas, Serie Historia Moderna y Contemporánea, Núm. 42, 2005.  
Consultado el 31 de diciembre de 2020 en: <https://bit.ly/3DP7IL2>

## **JURISPRUDENCIA**

“AUTORIDADES”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 289962.

“AUTORIDADES”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 337970.

“AUTORIDADES”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 337435.

“APELACIÓN, AUTO QUE LA TIENE POR DESIERTA”, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 354479.

“DEPARTAMENTO CENTRAL, CARACTER DE LA COMISION MIXTA DE ESCALAFON”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 377140.

“AUTORIDADES. QUIENES LO SON”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 395059.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 371558.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE CARACTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806379.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE CARACTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806381.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806508.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, CUANDO ACTUA COMO AUTORIDAD Y CUANDO NO TIENE ESE CARÁCTER”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 371138.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806057.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 806061.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 301616.

“SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 301614.

“SEGURO SOCIAL, CARÁCTER DEL”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 319730.

“PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Séptima Época, registro 252952.

“COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Séptima Época, registro 252394.

“ORGANISMO DESCENTRALIZADO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RESUELVE CONTROVERSIA ADMINISTRATIVA ENTRE PARTICULARES”, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, registro 803047.

“AUTORIDAD, LO ES PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO LA COMISION DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO, AL PODER HACER EFECTIVOS LOS CREDITOS POR CONSUMO DE AGUA POTABLE COERCITIVAMENTE A TRAVES DE LA DIRECCION GENERAL DE HACIENDA”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, registro 205757.

“COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUANDO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 200718.

“AUTORIDAD. NO LO ES, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, EL DIRECTOR DE LA COMISIÓN DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 196730.

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO”, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 199459.

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA CUANDO CONFIRMA LA BAJA DE UN ALUMNO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro: 194478.

"AUTORIDADES. QUIÉNES LO SON, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO", Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, Séptima Época, registro 251105.

“SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PÚBLICA, NO ES AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO CONTRA LAUDOS DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro: 369713

“AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO, NO TIENE ESTE CARÁCTER LA DEPENDENCIA OFICIAL QUE HA SIDO DEMANDADA ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 370352.

“TRABAJADORES DEL ESTADO, AUTORIDAD RESPONSABLE EN CONFLICTOS DE LOS”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 372342.

“LAUDOS DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, LA AUTORIDAD QUE LOS EJECUTA NO TIENE EL CARÁCTER DE RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO”, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 372656.

"PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO", Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 188539.

“COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO. SUS LAUDOS ARBITRALES SON ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 188434.

“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL APERCIBE AL CONSUMIDOR DE REALIZAR O REALIZA EL CORTE DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corta de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 186337.

“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 164145.

“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 164144.

“COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO CONSTITUYE NI ES EQUIPARABLE A UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEY DE

AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación, Décima Época, registro 2006543.

“UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 187358.

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO ES EL SECRETARIO DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS TRATÁNDOSE DE LA OBLIGACIÓN QUE LE IMPONE EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ENTIDAD”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 173100.

“INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO RESUELVE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA INSTANCIA DE QUEJA ADMINISTRATIVA, EN LA QUE SE RECLAMÓ EL REEMBOLSO DE GASTOS MÉDICOS EXTRAINSTITUCIONALES”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 168898.

“INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE

ASEGURADOR”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 165782.

“INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN NÚMERO RCA-1316-10/05 DE 26 DE OCTUBRE DE 2005, POR LA QUE AUTORIZÓ LA VENTA DE CARTERA VENCIDA, NO ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 165531.

“SEGURO SOCIAL. EL INSTITUTO RELATIVO NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN EL QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, BASTANDO ESE MOTIVO PARA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 160995.

“NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN)”, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 167897.

“AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.”, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 161133.

“BURÓ DE CRÉDITO. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Décima Época, registro 2009375.

“ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Décimo Sexto Circuito, Décima Época, registro 2009420.

“ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES). AL RETENER EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE LA SUBCUENTA DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2010095.

“NOTARIO PÚBLICO. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO CALCULA, RETIENE Y ENTERA LOS DERECHOS POR INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y LOS IMPUESTOS SOBRE ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y ADICIONALES, CON MOTIVO DE LA FORMALIZACIÓN DE UNA ESCRITURA PÚBLICA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).” Pleno del Decimoctavo Circuito, Décima Época, registro 2012121.

“CONCESIONARIOS DE TELECOMUNICACIONES. NO SE CONSTITUYEN COMO AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACATAN LOS LINEAMIENTOS DE COLABORACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA (A TRAVÉS DE LOS CUALES SE REGULAN LOS ARTÍCULOS 189 Y 190 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y

RADIODIFUSIÓN), PORQUE ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL ENTE ESTATAL.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con Residencia en la Ciudad De México y jurisdicción en toda la República, Décima Época, registro 2012414.

“AUTORIDAD POR EQUIVALENCIA. NO LO ES LA INSTITUCIÓN FINANCIERA ENAJENANTE, SI LOS ACTOS RECLAMADOS DERIVAN DE LA VENTA O ENAJENACIÓN DE BIENES REALIZADA COMO ENTIDAD FIDUCIARIA EN CUMPLIMIENTO Y EJERCICIO DE LOS ACUERDOS PRIVADOS CELEBRADOS POR LAS CONTRATANTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 403 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO (ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE).” Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Décima Época, registro 2004157.

“PARTICULARES EN EL JUICIO DE AMPARO. CASOS EN QUE PUEDEN SER LLAMADOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO).” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2005986.

“ACTOS DE PARTICULARES. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN REVESTIR PARA CONSIDERARLOS COMO PROVENIENTES DE AUTORIDAD, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.” Quinto Tribunal Colegiado Del Décimo Quinto Circuito, Décima Época, registro 2006034.

“FEDERACIONES DEPORTIVAS NACIONALES. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS

DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE LES RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA PETICIÓN EN EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.” Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2012002.

“FEDERACIONES DEPORTIVAS MEXICANAS. SON PARTICULARES EQUIPARADOS A UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO EJERCEN, POR DELEGACIÓN, FUNCIONES PÚBLICAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, ACTUANDO COMO AGENTES COLABORADORES DEL GOBIERNO FEDERAL Y COMO CONSECUENCIA DE MANEJAR RECURSOS PÚBLICOS.” Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2012001.

“AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2021955.

“COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Décima Época, registro 2006110.

“BOLSA MEXICANA DE VALORES, SOCIEDAD ANÓNIMA BURSÁTIL DE CAPITAL VARIABLE. SU PRESIDENTE NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2008959.

“BURÓ DE CRÉDITO. NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Décima Época, registro 2009375.

“COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO RETRANSMITE LA ORDEN EMITIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO A LAS ENTIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO PARA CUMPLIMENTAR LA INMOVILIZACIÓN DE CUENTAS BANCARIAS DICTADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE.” Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016288.

“INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO. EN EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA, PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016564.

“INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EJECUTAN LOS ASEGURAMIENTOS DE CUENTAS BANCARIAS ORDENADOS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL POR LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL.” Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2020073.

“INMOVILIZACIÓN DE CUENTAS BANCARIAS. CONTRA EL ACTO QUE LA DECRETA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, 2008718.

"INSTITUCIONES BANCARIAS. EN EL ASEGURAMIENTO DE LAS CUENTAS RESPECTIVAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016384.

"INSTITUCIONES BANCARIAS. TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚAN COMO AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO, A TRAVÉS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DECRETADO EN UNA AVERIGUACIÓN PREVIA." Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2010060.

“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Primer Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Sexto Circuito, Décima Época, registro 2001213.

“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 172759.

“PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2005717.

“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS

PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2005917.

“DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2003018.

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2007064.

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU RELACIÓN CON LOS FORMALISMOS PROCESALES.” Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Décima Época, registro 2019394.

“VÍA ORDINARIA Y VÍAS ESPECIALES O PRIVILEGIADAS.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2011838.

“OBLIGACIÓN DE PREPARAR LAS VIOLACIONES PROCESALES A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DE AMPARO. ES ACORDE AL TEXTO CONSTITUCIONAL.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2016000.

“DEFINITIVIDAD. ESTE PRINCIPIO DEL JUICIO DE AMPARO DEBE CUMPLIRSE AUN ANTE LA RECLAMACIÓN DE ACTOS QUE

REVISTAN UNA EJECUCIÓN IRREPARABLE.” Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Novena Época, registro 171803.

“DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE ESE PRINCIPIO TRATÁNDOSE DE ACTOS EN JUICIO, CUYA EJECUCIÓN SEA DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2017117.

“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES PREVISTAS EN LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil Del Cuarto Circuito, Décima Época, registro 2005387.

“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ADEMÁS DE LAS EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO CONTENIDAS EN LOS DOS PRIMEROS PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, EN TRATÁNDOSE DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS SE PREVÉ UNA MÁS EN SU ÚLTIMO PÁRRAFO QUE IMPIDE EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Décima Época, registro 2020339.

“DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO. LA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 171 DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO ES APLICABLE AL TRAMITADO EN LA VÍA DIRECTA.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2018492.

Véase “PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES UNO DE LOS PILARES FUNDAMENTALES SOBRE LOS QUE DESCANSA EL JUICIO DE AMPARO, A EFECTO DE RESPETAR EL SISTEMA DE RECURSOS PREVISTO POR LAS LEGISLACIONES PROCESALES DE TODAS LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, FORTALECIENDO CON ELLO EL

SISTEMA FEDERAL.” Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, Undécima Época, registro 2023534.

“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 171257.

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA (UIF) DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) EN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, ADICIONADAS MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE ABRIL DE 2014, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Undécima Época, registro 2024137.

“AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2001071.

“AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL ADECUADA

PARA CALIFICAR SI LAS INSTITUCIONES BANCARIAS QUE ACTÚAN EN AUXILIO DE AUTORIDADES PENALES, MEDIANTE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS, TIENEN LA CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA.” Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2016500.

“AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI LA ORDEN DE REINCORPORARSE A TRABAJAR EN LAS UNIDADES MÉDICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), ES UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO.” Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, Undécima Época, registro 2023348.

“AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ISSSTECALI) TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO SE LE RECLAMA LA OMISIÓN Y/O MODIFICACIÓN Y/O SUSPENSIÓN Y/O RETENCIÓN DE PAGO DE UNA PENSIÓN O JUBILACIÓN.” Pleno del Decimoquinto Circuito, Undécima Época, registro 2023349.

“AUDIENCIA EN EL AMPARO. QUEJA INFUNDADA CONTRA EL SEÑALAMIENTO DE ELLA FUERA DEL TÉRMINO LEGAL.” Segunda Sala de la Suprema de Corte de Justicia de la Nación, Quinta Época, registro 328587.

“BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS. CUANDO DERIVE DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO EN CONTRA DE SU INTERPRETACIÓN REALIZADA EN LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 2a./J. 46/2018 (10a.), EL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOZCA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA DEBE REQUERIR A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES SU INFORME JUSTIFICADO EN EL TÉRMINO IMPRORRÓGABLE DE TRES DÍAS, CONFORME AL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DE AMPARO.” Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Undécima Época, registro 2023428.

“LEYES. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LA EXPEDICIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS.” Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, registro 211597.

“ACTOS CONSUMADOS SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.” Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Octava Época, registro 217665.

“SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. REQUISITOS DE PROCEDENCIA CONFORME A LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.” Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Décima Época, registro 2007358.

“SUSPENSION PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO

RECLAMADO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, registro 206395.

“INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LAS COPIAS FOTOSTÁTICAS SIMPLES, POR SÍ SOLAS, NO LO ACREDITAN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 196457.

“CLAUSURA DE UN CAJERO AUTOMÁTICO. PARA ACREDITAR EL INTERÉS SUSPENSIONAL O JURÍDICO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMA ESE ACTO, ES INNECESARIO QUE LA INSTITUCIÓN BANCARIA QUEJOSA DEMUESTRE QUE DICHO INSTRUMENTO CUENTA CON UNA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO.” Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, Décima Época, registro 2017799.

“SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA, A PESAR DE QUE PUEDA ADELANTAR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN FINAL, SI ES NECESARIO PARA ASEGURAR UNA TUTELA CAUTELAR EFECTIVA QUE PRESERVE LA MATERIA DEL JUICIO Y LA CABAL RESTITUCIÓN DEL AFECTADO EN SUS DERECHOS.” Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, registro 161447.

“NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-142-SSA1-1995. ES IMPROCEDENTE OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONTRA LA PROHIBICIÓN DE COMERCIALIZAR BEBIDAS ALCOHÓLICAS DERIVADA DE SU INCUMPLIMIENTO, PORQUE DE CONCEDERSE, SE SEGUIRÍA PERJUICIO AL INTERÉS GENERAL.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 165213.

“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.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2019978.

“CONGELAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS DE UNA PERSONA MORAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, CUANDO NO SE ENCUENTRE EN LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS, EMITIDA POR LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, PERO SÍ SU APODERADO.” Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Décima Época, registro 2016358.

“EMBARGO DE CUENTAS BANCARIAS. AL DECRETARSE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEBE PREVALECER EL ASEGURAMIENTO SÓLO POR LA CANTIDAD DECRETADA EN AUTOS.” Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Décima Época, registro 2022893.

“INFORME PREVIO. LA NEGATIVA DE LOS ACTOS NO DESVIRTUADA.” Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, Octava Época, registro 218208.

“INFORME PREVIO, IMPRECISION DEL. DEBE TENERSE COMO PRESUNTIVAMENTE CIERTO EL ACTO RECLAMADO.” Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, registro 230135.

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 191452.

“SUSPENSIÓN DEFINITIVA. ES OBLIGACIÓN DEL QUEJOSO APORTAR EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL LOS MEDIOS DE PRUEBA QUE JUSTIFIQUEN QUE EL INTERÉS SUSPENSIONAL ACREDITADO AL OTORGARSE LA PROVISIONAL SUBSISTE AL EMITIR LA INTERLOCUTORIA CORRESPONDIENTE.” Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, Novena Época, registro 167353.

“ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LOS JUECES DE DISTRITO DEBEN PRONUNCIARSE EN SU SENTENCIA SOBRE AQUELLOS EN LOS QUE SE PLANTEEN CUESTIONES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO; SIN EMBARGO, LA OMISIÓN DE ESTUDIAR DICHOS ARGUMENTOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN QUE NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2020711.

“ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2018276.

“PEDIMENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. NO ES OBLIGATORIO ATENDERLO EN LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.” Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Décima Época, registro 2011344.

“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 UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SIN QUE

PREVIAMENTE EXISTA UNA INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2019173.

“ACTO RECLAMADO. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 181810.

“SOBRESEIMIENTO FUERA DE AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. POR REGLA GENERAL, LA NEGATIVA DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UNA CAUSA NOTORIA, MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DECRETARLO CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 63, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2015699.

“SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NIEGAN LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO, CON INDEPENDENCIA DE QUE OTRAS TAMBIÉN SEÑALADAS COMO RESPONSABLES LO ACEPTEN.” Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, Décima Época, registro 2019326.

“ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CIERTO CUANDO LA AUTORIDAD EN SU INFORME LO NIEGA, Y A CONTINUACION HACE MANIFESTACIONES QUE EVIDENCIAN SU CERTEZA.” Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, registro 211004.

“IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE

AMPARO.” Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 194697.

“INFORME JUSTIFICADO. EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 117 DE LA LEY DE AMPARO PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE LO RINDA NO PUEDE REDUCIRSE.” Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2017815.

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 191452.

“LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS EN AMPARO ES AQUEL QUE TRASCIENDE A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, CAUSÁNDOLE UN PERJUICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SEA O NO CORRECTA.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 190630.

“LAVADO O BLANQUEO DE CAPITALS. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, PARA EMITIR LA LISTA DE PERSONAS BLOQUEADAS, A FIN DE PREVENIR Y DETECTAR ACTOS, OMISIONES U OPERACIONES QUE PUDIERAN CONSTITUIR DICHA ACTIVIDAD, ES DE NATURALEZA COMPLEJA Y SECUENCIAL.” Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Décima Época, registro 2017996.

“AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. CUANDO SE SOBRESEE RESPECTO DEL PRECEPTO IMPUGNADO, EL ACTO DE

APLICACIÓN SE DESVINCULA DE ÉSTE Y ELLO GENERA QUE EL ANÁLISIS POR VICIOS PROPIOS QUEDE SUPEDITADO A QUE NO SE ACTUALICE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, INCLUSO, LA RELATIVA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.”, Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, Décima Época, registro 2017401.

“LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN.” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, registro 191311.

“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).” Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, registro 2016903.

## **LEYES Y TRATADOS**

Acta Constitutiva de la Federación, publicada mediante Decreto de 31 de enero de 1824

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicada mediante Decreto de 4 de octubre de 1824

Bases para la nueva Constitución, publicadas mediante Decreto de 23 de octubre de 1835

Leyes Constitucionales, publicadas mediante Decreto de 15 de diciembre de 1835 y Decreto de 29 de diciembre de 1836

Constitución Política de Yucatán, publicada mediante Decreto de 31 de marzo de 1841.

Bases de Organización Política de la República Mexicana, publicadas mediante Decreto de 12 de junio de 1843.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, publicada mediante Decreto de 18 de mayo de 1847.

Constitución Política de la República Mexicana, publicada mediante Decreto de 5 de febrero de 1857.

Ley Orgánica de procedimientos de los Tribunales de la Federación, que exige el artículo 102 de la Constitución Federal, para los juicios de que habla el artículo 101 de la misma, publicada mediante Decreto de 30 de noviembre de 1861.

Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución, publicada mediante Decreto de 20 de enero de 1869.

Ley orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, publicada mediante Decreto de 14 de diciembre de 1882.

Código de Procedimientos Federales, publicado mediante Decreto de 14 de noviembre de 1895, 6 de mayo de 1896, 15 de septiembre de 1896 y 6 de octubre de 1897.

Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado mediante Decreto de 26 de diciembre de 1908.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857, publicada mediante Decreto de 5 de febrero de 1917.

Ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, publicada mediante Decreto de 22, 23, 24 y 25 de octubre de 1919.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada mediante Decreto de 10 de enero de 1936.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada mediante Decreto de 2 de abril de 2013.

Ley del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, publicada mediante Decreto de 16 de octubre de 1830

Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, se manda cesar la acuñación de ella y otras prevenciones sobre moneda que no sea oro y plata, publicadas mediante Decreto el 17 de enero de 1837.

Código de Comercio, publicado mediante Decreto el 16 de mayo de 1854.

Código de Comercio, publicado mediante Decreto el 20 de abril de 1884.

Código de Comercio, publicado mediante Decreto el 16 de septiembre de 1889.

Código Penal Federal, publicado mediante Decreto de 14 de agosto de 1931.

La Ley General de Instituciones de Crédito, publicada mediante Decreto el 19 de marzo de 1897.

Ley sobre Almacenes Generales de Depósito, publicada mediante Decreto el 16 de febrero de 1900

Decreto de 15 de septiembre de 1916, por medio del cual se abrogaron las leyes que autorizaban las concesiones a los bancos de emisión y las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito, de 19 de marzo de 1897, modificada por el decreto de 19 de junio de 1908, por virtud de las cuales las referidas instituciones tienen monopolios de emisión de billetes, están facultadas para seguir procedimientos extraordinarios en ejercicio de acciones judiciales y se les exime de pagar impuestos.

Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada mediante Decreto el 24 de diciembre de 1924.

Ley que crea el Banco de México, publicada mediante Decreto el 25 de agosto de 1925.

Ley de Instituciones de Crédito, publicada mediante Decreto el 28 de junio de 1932.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada mediante Decreto el 27 de agosto de 1932.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada mediante Decreto el 31 de mayo de 1941.

Reglas para el establecimiento y operación de Bancos múltiples, publicadas mediante Decreto el 18 de marzo de 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada mediante Decreto el 29 de diciembre de 1976.

Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada, publicado el 1 de septiembre de 1982.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada mediante Decreto el 31 de enero de 1982.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada mediante Decreto el 14 de enero de 1985.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicada mediante Decreto el 14 de enero de 1985.

Ley de Instituciones de Crédito, publicada mediante Decreto el 18 de julio de 1990.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicada mediante Decreto el 18 de julio de 1990.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada mediante Decreto el 4 de agosto de 1994.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada mediante Decreto el 28 de abril de 1995.

Ley de Ahorro y Crédito Poplar, publicada mediante Decreto el 4 de junio de 2001.

Ley de Fondos de Inversión, publicada mediante Decreto el 4 de junio de 2001.

Decreto que reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, publicado el 7 de mayo de 2004.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada mediante Decreto el 1º de diciembre de 2005.

Ley del Mercado de Valores, publicada mediante Decreto el 30 de diciembre de 2005.

Ley de Uniones de Crédito, publicada mediante Decreto el 20 de agosto de 2008.

Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, publicada mediante Decreto el 13 de agosto de 2009.

Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicada mediante Decreto el 17 de octubre de 2012.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicado el 10 de enero de 2014.

Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, publicado el 11 de marzo de 2021.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada mediante Decreto de 7 de junio de 2021.

Constitución de la Nación Argentina del 1° de mayo de 1853.

Ley 16.986 publicada en el Boletín Nacional del 20 de octubre de 1966.

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, publicado el 20 de septiembre de 1967.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, en vigor en México desde el 24 de marzo de 1981.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor en México desde el 23 de junio de 1981.

## **REGLAMENTOS**

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado mediante Decreto de 11 de septiembre de 1996.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado mediante Decreto de 28 de febrero de 2022.

## **DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL**

Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, publicadas mediante Decreto de 2 de diciembre de 2005.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a las casas de cambio, publicadas mediante Decreto del 25 de septiembre de 2009.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 212 de la Ley de Mercados de Valores, publicadas mediante Decreto de 9 de septiembre de 2010.

Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con el 87-D de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y 95 Bis de este último

ordenamiento, aplicables a las sociedades financieras de objeto múltiple, publicadas mediante Decreto de 17 de marzo de 2011.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los transmisores de dinero a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento, publicadas mediante Decreto de 10 de abril de 2012.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los cambiarios a que se refiere el artículo 81-A Bis del mismo ordenamiento, publicadas mediante Decreto de 10 de abril de 2012.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, aplicables a los almacenes generales de depósito de 10 de abril de 2012.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 129 de la Ley de Uniones de Crédito, publicadas mediante Decreto de 26 de octubre de 2012.

Disposiciones de Carácter General a que se refieren los artículos 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, publicadas mediante Decreto de 31 de diciembre de 2014.

Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicadas mediante Decreto de 20 de marzo de 2019.

## **ACUERDOS**

Acuerdo General número 9/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la décima época del Semanario Judicial de la Federación, publicado mediante Decreto de 12 de septiembre de 2011.

Acuerdo General 12/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el que se determinan las bases de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, publicado mediante Decreto de 10 de octubre de 2011.

Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, publicado mediante Decreto de 15 de febrero de 2013.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, publicado mediante Decreto de 5 de febrero de 2016.

Acuerdo General número 17/2019, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, publicado mediante Decreto de 9 de diciembre de 2019.

Acuerdo General número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, y se establecen sus bases, publicado mediante Decreto de 15 de abril de 2021.