



Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas

RESEÑA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 78/2019

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA ICAZA
SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA: EDUARDO ROMERO Y JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
COLABORADOR: ALFONSO CRUZ SOTOMAYOR.

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

“REGLAS PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE TRATE DE BLOQUEO DE CUENTAS BANCARIAS ATRIBUIDO A LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA”

*Redacción: Maribel Hernández Cruz**

El 27 de febrero de 2019, se denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver cada uno de ellos, recursos de queja de su competencia, toda vez que se pronunciaron sobre un mismo problema jurídico y arribaron a conclusiones opuestas.

El punto a dilucidar en la contradicción de tesis consistió en determinar si en el juicio de amparo es procedente decretar la suspensión provisional cuando el acto reclamado sea el bloqueo de cuentas bancarias atribuido a la Unidad de Inteligencia Financiera (en adelante UIF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por un lado, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que cuando se reclama el bloqueo de cuentas bancarias, es procedente otorgar la suspensión provisional, dado que, al no tener certeza del origen y sustento legal del congelamiento, tampoco era posible asegurar que el acto pudiera ocasionar perjuicio alguno al interés social o contravenir disposiciones de orden público.

* Funcionaria adscrita a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que no era posible otorgar la suspensión provisional en este tipo de casos, pues el hacerlo permitiría que la parte quejosa dispusiera de los recursos depositados en sus cuentas, no obstante que estos pudieran tener procedencia ilícita o encontrarse vinculados a conductas constitutivas de delitos, lo que afectaría gravemente al interés social y al orden jurídico y económico nacional, contraviniendo el ejercicio de las facultades de la autoridad ordenadora.

Una vez admitido el asunto por la SCJN, se determinó la competencia de la Segunda Sala y se ordenó turnarlo a la ponencia del señor **Ministro Eduardo Medina Mora Icaza** a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente, el cual se aprobó en la sesión del 22 de mayo de 2019.

En la resolución, la Segunda Sala hizo notar que, en otros precedentes, ya ha señalado que la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, tiene como finalidad paralizar los actos combatidos, a efecto de conservar la materia del juicio y evitar que durante su tramitación se ocasionen perjuicios a la persona afectada.¹

Para ello, se destacó que el artículo 107, fracción X, constitucional² establece que los actos reclamados podrán suspenderse en los casos y condiciones que prevea la Ley de Amparo, cuyo artículo 128³ indica que, tratándose de la suspensión a solicitud de parte, los jueces ordenarán la tramitación del incidente relativo y deberá constatarse la certeza del acto reclamado, para lo cual atenderán lo manifestado en el escrito de la demanda de amparo, así como el resto de elementos que se desprendan de ésta y los demás documentos que se acompañen.⁴ Posteriormente, una vez acreditada la certeza del acto, habrá de verificarse que éste sea susceptible de ser suspendido, y en caso afirmativo, se procederá a analizar si el quejoso lo solicitó y si con tal situación no se seguiría un perjuicio al interés social o se contravendrían normas de orden público.

¹ Véase contradicción de tesis 207/2017 resuelta en sesión de 25 de octubre de 2017.

² **Artículo 107.** *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: (...) X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social".*

³ **Artículo 128.** *Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:*

I. Que la solicite el quejoso; y

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

⁴ Véase la jurisprudencia 5/93, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO."

Se resaltó que, en términos del artículo 138 de la Ley de Amparo,⁵ el juez debe realizar, siempre que la naturaleza del acto lo permita, un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

Se puntualizó que, en el supuesto de que se conceda la suspensión provisional, el juez debe fijar los requisitos y efectos de la medida; y en caso de que haya un peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, ordenará que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta el dictado de suspensión definitiva, por lo que tomará las medidas necesarias para que no se afecten los derechos de terceros, se eviten perjuicios a los interesados y se impida que el juicio quede sin materia.

Precisados los anteriores aspectos, la Segunda Sala señaló que en el caso a resolver, con la concesión de la suspensión provisional no existía un perjuicio al interés social ni se contravendrían disposiciones de orden público, toda vez que el acto reclamado era un bloqueo de cuentas bancarias, de tal manera que la suspensión provisional se traduciría en el levantamiento de dicho bloqueo y, por tanto, en la posibilidad de que el titular de la cuenta pudiera acceder a los fondos contenidos en la misma.

Se destacó que, con anterioridad, la Sala ha considerado que la facultad incluir personas en la lista de bloqueo 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, lo realiza para proteger el sistema financiero.⁶

Por ende, se estableció que, con la presentación de la demanda de amparo, no existe una contravención al interés social o a disposiciones de orden público, dado que la inclusión de una persona en el listado de bloqueo emitido por la UIF únicamente se traduce en una medida cautelar de índole administrativa, y no en que la persona a la que se bloquea se encuentre realizando una conducta penal.

⁵ “**Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

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

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

⁶ Criterio que coincide con lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 26/2017 de la cual surgió la jurisprudencia P./J. 1/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 5, registro 2019173, de rubro: “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.”

Para la Sala no pasó desapercibido que, el hecho de que la Disposición 72ª, último párrafo, de las *Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito* – emitidas por la SHCP–, establezca que las entidades bancarias que suspendan las cuentas deberán hacer del conocimiento del cliente tal situación, informándole los fundamentos o causas de ello, así como de la posibilidad de que dentro de los diez días hábiles siguientes pueda acudir ante la autoridad para hacer valer sus derechos,⁷ ello no implica que al momento del bloqueo bancario, el cliente pueda conocer, a partir de la comunicación que le dé la institución financiera, las razones por las cuales se ordenó su inclusión en la lista de personas bloqueadas.

Se indicó que, con independencia de tales disposiciones, al momento de la presentación de una demanda de amparo en contra de un bloqueo de cuenta, sí es posible advertir la existencia de una intromisión en la esfera jurídica del quejoso–toda vez que no puede acceder a sus fondos económicos–, sin que pueda considerarse que, por el hecho de que se le permita acceder a su cuenta, se actualice una transgresión al interés social o a disposiciones de orden público.

Por ende, la Sala consideró que procede la suspensión de los actos reclamados, a partir de una ponderación de lo antes dicho y de la figura de la “apariencia del buen derecho”; lo anterior, acorde a los precedentes de la SCJN, así como de acuerdo a lo señalado en la jurisprudencia 2ª./J. 46/2018,⁸ en la cual se concluyó que cuando el bloqueo de cuentas tenga como origen el cumplimiento de una resolución o pronunciamiento de un organismo internacional, o bien el cumplimiento de una obligación bilateral o multilateral asumida por nuestro país, no existirá una transgresión al principio de seguridad jurídica.

No obstante, se hizo notar que tal conclusión no se satisface cuando el bloqueo de cuentas se realiza para cuestiones nacionales, pues en estos supuestos, la medida cautelar no se impondría en relación con un procedimiento específico y determinado.

Por lo anterior, la Sala precisó que es inconstitucional el ejercicio de la atribución establecida en el artículo 115 de dicha ley, que permite a la UIF ordenar el bloqueo de cuentas bancarias, salvo la excepción reconocida en la citada jurisprudencia 2ª./J. 46/2018. Aunado a ello, se estableció que para que sea

⁷ “Las Entidades que en términos de la presente Disposición hayan suspendido los actos, Operaciones o servicios con sus Clientes o Usuarios, de manera inmediata deberán hacer de su conocimiento dicha situación por escrito o a través de medios digitales, en el que se deberá informar a dichos Clientes y Usuarios los fundamentos y la causa o causas de dicha inclusión, así como que, dentro de los diez días hábiles siguientes al día de la recepción del citado escrito, podrán acudir ante la autoridad competente para efectos de la 73ª de las presentes Disposiciones”.

⁸ Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1270, registro 2016903, de rubro: “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).”.

constitucionalmente válido el bloqueo de cuentas, no será suficiente la mención de la UIF, en el sentido de que ejerce sus atribuciones conforme al supuesto reconocido por dicha jurisprudencia, sino que tendrá que contar con la documentación que soporte la petición expresa de realizar tal bloqueo, emitida por autoridades extranjeras u organismos internacionales que cuenten con atribuciones y competencia para realizar esa solicitud.

De esta manera, se concluyó que, en los juicios de amparo en que se reclame la orden de bloqueo de cuentas atribuida a la UIF, será posible decretar la suspensión provisional, y por consiguiente ordenar el desbloqueo de las cuentas bancarias a fin de que la parte quejosa pueda disponer de sus recursos y realizar operaciones financieras; no obstante, esa suspensión provisional se concederá de manera condicionada, por lo que, no surtirá efectos si el bloqueo se emitió a partir del supuesto contenido en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.⁹

Esto es, la Segunda Sala precisó que cuando en un juicio de amparo se reclame una orden de la UIF para el bloqueo de una cuenta bancaria, el juez de distrito concederá la suspensión provisional, y dicha medida se acatará en sus términos, a menos que la UIF la haya emitido bajo el supuesto jurisprudencial sostenido por la SCJN, en cuyo caso, y toda vez que la concesión es condicionada, no se ordenará el levantamiento del bloqueo de la cuenta, lo cual no implica que la UIF pueda, con plena discrecionalidad, decidir en qué casos cumplirá o no con la suspensión provisional. Esto último debido a dos razones:

- a) Porque de conformidad con el artículo 138, fracción II, de la Ley de Amparo, una vez que se acuerde lo relativo a la suspensión provisional, se señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, en la que el Juez de Distrito se pronunciará respecto de la suspensión definitiva. Por tanto, en el supuesto de que la UIF no haya levantado el bloqueo de la cuenta bancaria en términos de la suspensión provisional, en el informe previo que rinda dicha autoridad para el estudio de la suspensión definitiva, deberá acreditar por qué el asunto se encontraba en el supuesto excepcional en que es válido que se ejerza la atribución contenida en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- b) Porque si bien la UIF puede no levantar el bloqueo de la cuenta en cuestión, lo cierto es que tal decisión se adoptará bajo la estricta responsabilidad de los servidores públicos correspondientes.

⁹ Es decir, la suspensión no surtirá efectos cuando el bloqueo atienda a uno de los dos siguientes supuestos:

- a) El cumplimiento de una obligación de carácter bilateral o multilateral asumida por México, en la cual se establezca de manera expresa la obligación de implementar este tipo de medidas ante solicitudes de autoridades extranjeras; o,
- b) 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.

Así, la Segunda Sala reconoció que al dictado de la suspensión provisional el Juez de Distrito únicamente cuenta con la demanda de amparo inicial y con sus anexos, ante lo cual, habrá de conceder dicha medida cautelar, condicionada a que la UIF no esté en el supuesto válido en que es posible que ordene el bloqueo de cuentas bancarias. Situación que no implica que tal autoridad deba demostrar dicho escenario al momento de dictarse la suspensión provisional, en tanto podrá no ordenar el levantamiento del bloqueo, pero habrá de exhibir las pruebas correspondientes en el informe previo para el dictado de la suspensión definitiva.

Con base en las anteriores consideraciones, la Segunda Sala determinó que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

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.¹⁰

El criterio anterior se aprobó por unanimidad de cinco votos de la señora **Ministra** y los señores **Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza** (ponente), **José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa** y **Presidente Javier Laynez Potisek**.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Secretaría General de la Presidencia
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México

¹⁰ Tesis 2a./J. 87/2019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 66, mayo de 2019, Tomo II, página 1537, registro 2019978.