

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1524/2017.  
QUEJOSA: \*\*\*\*\*.**

VISTO BUENO  
SEÑOR MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.  
SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día [...].

**V I S T O S** para resolver los autos relativos al amparo directo en revisión 1524/2017, interpuesto en contra de la sentencia dictada por el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, al resolver el amparo directo \*\*\*\*\*;

**R E S U L T A N D O:**

**PRIMERO. Demanda de amparo.** Por escrito presentado el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, \*\*\*\*\* promovió demanda de amparo en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

**Autoridades Responsables:**

- Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, como ordenadora.
- Juzgado Tercero de lo Civil del Estado de Baja California, en su carácter de ejecutora.
- Actuarios adscritos al mencionado juzgado, en su calidad de ejecutores.

**Actos Reclamados:**

- De la autoridad señalada como ordenadora reclamó la sentencia dictada el nueve de septiembre de dos mil dieciséis, dentro del toca de apelación número \*\*\*\*\*.
- De la autoridad apuntada como ejecutora, en específico el Juzgado mencionado, reclamó la ejecución de la sentencia señalada en el punto anterior; así como las violaciones de procedimiento contenidas en los considerandos I, II y III.

**SEGUNDO. Trámite y resolución del juicio de amparo.** Mediante proveído de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, el Presidente del Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, órgano jurisdiccional al que por razón de turno correspondió el conocimiento de la demanda, la admitió a trámite, únicamente por lo que toca al acto reclamado de la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, que hizo consistir en la resolución de nueve de septiembre de dos mil dieciséis, dictada en el toca civil \*\*\*\*\*; no así respecto a las diversas autoridades señaladas en la demanda de amparo.

En el mismo proveído, se ordenó el registro del asunto bajo el número de amparo directo \*\*\*\*\* , así como la notificación al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito para los efectos previstos en el artículo 181 de la Ley de Amparo; asimismo, se tuvo como terceros interesados a \*\*\*\*\* (en adelante el Banco), al Director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Mexicali, Baja California (en adelante el Director), y a la Notaría Pública Número \*\*\*\*\* de la mencionada Ciudad (en adelante la Notaría).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cuaderno del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* . Fojas 33 a 35.

Seguidos los trámites procesales correspondientes, el Tribunal Colegiado del conocimiento, dictó sentencia el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, en la que resolvió **negar a la quejosa el amparo solicitado.**<sup>2</sup>

**TERCERO. Interposición del recurso de revisión.** Inconforme con la resolución indicada, la quejosa mediante escrito presentado el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiado del Decimoquinto Circuito, interpuso recurso de revisión.<sup>3</sup>

Por auto de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, el Presidente del Tribunal Colegiado del conocimiento tuvo por interpuesto el recurso de que se trata y ordenó remitir los autos del juicio de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**CUARTO. Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Con la remisión anterior, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por auto de trece de marzo de dos mil diecisiete, dispuso formar y registrar el recurso de revisión bajo el número 1524/2017; y lo admitió a trámite.

En el mismo proveído, se dispuso turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la radicación del expediente en la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como notificar a la Procuraduría General de la República, a través del Agente del Ministerio Público adscrito a este Alto Tribunal.

---

<sup>2</sup> *Ibídem.* Fojas 40 a 62.

<sup>3</sup> Toca del Amparo Directo en Revisión 1524/2017. Fojas 4 a 30.

**QUINTO. Opinión del Agente del Ministerio Público.** El Agente del Ministerio Público de la Federación no formuló pedimento específico alguno.

**SEXTO. Trámite del asunto en la Primera Sala.** En cumplimiento al proveído de admisión, la Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil diecisiete, ordenó el avocamiento del asunto y dispuso el envío de los autos a la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para formular el proyecto de resolución.<sup>4</sup>

#### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 83 de la Ley de Amparo en vigor, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que la materia del asunto corresponde a su especialidad.

**SEGUNDO. Oportunidad del recurso.** Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la interposición del recurso de revisión que nos ocupa fue oportuna.

---

<sup>4</sup> *Ibídem.* Foja 65.

El recurso de revisión planteado por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo en vigor, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, le fue notificada personalmente el día trece de febrero de dos mil diecisiete<sup>5</sup>, surtiendo efectos el día hábil siguiente, es decir, el catorce del mes y año en cita, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió del **quince al veintiocho de febrero** de dos mil diecisiete, sin contar en dicho cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de febrero dos mil diecisiete, por ser sábados y domingos conforme al artículo 19 de la Ley de la Materia.

En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Decimoquinto Circuito, el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, según se desprende del sello fechador que aparece en la foja cuatro del presente toca, se concluye que se interpuso oportunamente.

**TERCERO. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación se hace una relación, en lo que interesa, de los antecedentes del asunto, de los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, de las consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito, y de los agravios hechos valer en el presente recurso:

**I. Antecedentes.** De las constancias que informan del presente asunto se desprende:

---

<sup>5</sup> Cuaderno del Juicio de Amparo Directo \*\*\*\*\*. Foja 74.

**Juicio ordinario mercantil.** Mediante escrito presentado el veintidós de abril de dos mil quince, \*\*\*\*\*, por su propio derecho, demandó del Banco, del Director y del Notario Público \*\*\*\*\* de la Notaría, las siguientes prestaciones:

- Del Banco y del referido Notario, reclamó la nulidad de la escritura pública número \*\*\*\*\*, volumen \*\*\*\*\*, de fecha veintinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho, pasada ante la fe del Notario Público \*\*\*\* de Mexicali, Baja California; por la cual se realizó testimonio de la escritura de Convenio Modificadorio del Contrato de Apertura de Crédito con Garantía Hipotecaria celebrado entre el Banco y la parte actora.
- Del Director, demandó la cancelación de la inscripción del mencionado convenio modificadorio.

Del asunto conoció el Juzgado Tercero de lo Civil en Mexicali, Baja California, bajo el número \*\*\*\*\*, y por resolución de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, declaró improcedente la acción intentada, y por tanto, absolvió a los demandados de las prestaciones reclamadas.

**Recursos de apelación.** En contra de la mencionada sentencia, la actora interpuso recurso de apelación, del cual conoció la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, bajo el número de toca \*\*\*\*\*.

Así, la mencionada Sala por sentencia de nueve de septiembre de dos mil dieciséis, resolvió confirmar la sentencia recurrida y condenar a la actora al pago de costas de ambas instancias.

**Juicio de Amparo.** En contra de la resolución indicada, la actora

interpuso juicio de amparo directo, del cual conoció el Quinto Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito bajo el número \*\*\*\*\*, el cual fue resuelto por sentencia de veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el sentido de negar a la quejosa el amparo solicitado.

**II. Conceptos de violación.** En su demanda de amparo la parte quejosa adujo lo siguiente:

**PRIMERO.** Considera que se violentó el artículo 678 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, pues aun cuando en su recurso de apelación expresó argumentos lógicos jurídicos, lo cierto es que la Sala responsable omitió estudiar su cuatro agravio.

**SEGUNDO.** Recuerda que en su recurso de apelación hizo valer que la circular impugnada no puede considerarse una ley.

Al respecto, la Sala responsable estimó que dicha circular se emitió de conformidad al artículo 106, penúltimo párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito, cumplimiento con los requisitos de existencia o validez. Sin que para ello fuera necesaria su publicación en el Diario Oficial de la Federación, pues ésta solo se requiere cuando se impongan obligaciones y derechos a los particulares, lo cual no acontecían en el caso, pues en la referida circular el Banco de México emitió reglas de carácter administrativo encaminadas a reglamentar las operaciones activas.

Ahora, la quejosa estima que dicho criterio viola las garantías constitucionales, y que un ejemplo de circular con efectos generales para los ciudadanos lo es la 16/2007, la cual sí fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

**TERCERO.** Considera violatorio a sus derechos que la Sala responsable otorgue al asunto un carácter totalmente mercantil, en el cual impera el principio de la voluntad de las partes; lo anterior porque, en el caso se trata de un préstamo para adquirir o mejorar una propiedad, por tanto debe imperar los intereses sociales que el Estado debe cuidar como lo es el derecho a una vivienda, y no así la autonomía de los contratantes.

**CAPÍTULO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY.** Por último, en un apartado diverso, hace valer la inconstitucionalidad del artículo

106 de la Ley de Instituciones de Crédito, en la parte que faculta al Banco de México para emitir reglas generales, por violentar los artículos 28 y 49 constitucionales, en esencia, por dos razones:

- Si bien por el artículo 28 constitucional se crea el Banco de México, lo cierto es que no se le faculta para expedir leyes, normas jurídicas o *“circulares con efectos generales de invasión a los poderes políticos”*.
- El precepto impugnado otorga valor a la circular 2008/94, la cual es contraria al artículo 106, fracción XII, de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que por dicha circular se otorgó facultades a la Instituciones de Crédito para realizar operaciones activas o pasivas por periodos mayores a veinte años, siendo que el legislador en el precepto señalado impuso un límite fijo de plazo, el cual es de veinte años.

**III. Consideraciones del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado negó la protección constitucional a la quejosa, bajo las consideraciones que a continuación se sintetizan:

En primer lugar, indicó que el **primer concepto de violación** resultó **inoperante**, puesto que aun cuando resultara fundado que la Sala responsable omitió realizar el estudio de diversos argumentos, lo cierto era que sería ocioso realizar dicho estudio, toda vez que de la sentencia reclamada se desprendió que si bien se calificaron de inoperantes dichos argumentos, de cualquier forma sí se dio respuesta a sus motivos de agravio, aun implícita, por tanto no existió perjuicio para la apelante.

El **segundo concepto de violación** lo calificó de **infundado**, porque contrario a lo argumentado por la parte quejosa, y como fue resuelto por la Sala responsable, el documento base de la acción es un instrumento perfecto, el cual goza de validez, sin que obstara que la Circular **2008/1994** no haya sido publicada en el Diario Oficial de la Federación. Apoyó lo anterior en las consideraciones siguientes.

En el contrato base de la acción se acordó como plazo máximo de pago del crédito el de treinta años, con fundamento en el artículo 106, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito.

Recalcó que, en el caso era aplicable la Ley de Instituciones de Crédito vigente en la fecha de la celebración del contrato base de la acción, ya que la ley vigente -en la fecha de la resolución- no establece la prohibición de celebrar contratos por más de veinte



años, la cual se encontraba en el artículo 106, fracción XVIII de la referida ley.

Así, señaló que del contenido de la fracción XVIII del citado artículo 106, vigente en la época del contrato, se desprende:

- Una prohibición para las instituciones de crédito, consistente en que no podían celebrar operaciones bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor de veinte años.
- Que el Banco de México podía autorizar, mediante reglas generales, excepciones a lo dispuesto en la referida fracción, ello con la finalidad de procurar la captación de recursos por las instituciones o regular la celebración de operaciones, en los términos más adecuados a la situación del mercado o del sistema bancario.

**De lo cual concluyó que, por regla general, estaba prohibido celebrar operaciones bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor a veinte años; sin embargo, el artículo contempla una excepción consistente en que el Banco de México puede autorizar la celebración de dichas operaciones en un plazo mayor al referido, mediante reglas generales.**

De todas las premisas anteriores coligió que, el contrato base de la acción no contravino el multicitado precepto 106, fracción XVIII, pues si bien se pactó con un plazo mayor al prohibido, lo cierto es que existe la circular 2008/94 emitida por el Banco de México, la cual eximía a la institución crediticia de la prohibición referida.

Por otra parte, contrario a lo que adujo la quejosa, el Banco de México no se encontraba obligado a publicar la referida circular en el Diario Oficial de la Federación, para que surtiera sus efectos. Lo anterior porque, la multimencionada circular estaba dirigida únicamente para las instituciones crediticias, pues fue emitida para regular sus operaciones, y no resultó vinculatoria para los particulares, por ello no resultaron aplicables los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal, que obligan a la publicación en el Diario Oficial de la Federación a las disposiciones de observancia general para que surtan sus efectos.

En otro tema, resolvió que en el caso no procedía la nulidad del contrato base de la acción, pues de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente al momento de los hechos, las reglas de supletoriedad atendían en primer término, a la legislación mercantil, en segundo lugar, a los usos y prácticas bancarias y mercantiles, y por último, al Código Civil para el Distrito Federal.

Asimismo, para que proceda la supletoriedad, es requisito que la cuestión no se encuentre prevista en la ley, pues de ser así debe preferirse la aplicación de la ley especial a la general.

En ese sentido, si los numerales 108 y 109 de la Ley de Instituciones de Crédito, en vigor en esa fecha, prevén las sanciones administrativas en que pueden incurrir las instituciones bancarias por contravenir dicha ley, entonces no cabe atender a la supletoriedad e invocar la nulidad del acto jurídico -el contrato base de la acción-.

Derivado de esto último, también se estimó correcto que la Sala responsable, estableciera que al ser el contrato base de la acción un acto mercantil, prevalece la supremacía de la voluntad de las partes; y por tanto, los acreditados conocieron las condiciones conforme a las cuales se obligaron en relación con el plazo del crédito pactado – treinta años-, a las cuáles se obligaron, lo que de modo alguno es violatorio porque la institución se encontraba facultada para ello, conforme a la autorización del Banco de México contenida en la circular 2008/94.

También resultó **infundado** el argumento referente a que, la autoridad inobservó un criterio de esta la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo infundado deriva de que dicho criterio no pugna con lo resuelto, ni cobra aplicación, en lo relativo a que el contrato base de la acción no resulta nulo, no obstante que la institución bancaria demandada, para pactar el plazo de treinta años en el documento basal, se fundó en una multicitada circular, que no fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, recalcó que la circular solo tiene efectos administrativos, la cual no tiene efectos de ley.

El tercer concepto de violación resultó **infundado**, pues el hecho de que el Juez y la Sala responsable, aplicaran las disposiciones y principios contenidos en las Leyes mercantiles, respetó los derechos humanos, pues el actor demandó en la vía ordinaria mercantil, la nulidad del contrato base de la acción. Por lo que, si bien se trató de un Convenio Modificadorio que versaba sobre un inmueble, lo cierto es que al intentarse la vía ordinaria mercantil, resultaba necesario aplicar las disposiciones mercantiles.

Por último, se estudió el **planteamiento de inconstitucionalidad**, el cual resultó **infundado** por lo siguiente:

Tal y como se apuntó, el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente en la celebración del contrato base de la acción, establecía como regla general la prohibición a las Instituciones de Crédito de celebrar operaciones activas o pasivas por periodos

mayores de veinte años, asimismo consideraba un caso de excepción, esto es, tales operaciones podrían efectuarse mediante autorización del Banco de México.

De lo cual consideró, el Tribunal Colegiado, que el legislador delegó la facultad al Banco de México para expedir autorizaciones, que en el caso resultan ser las “*Circulares*” dirigidas a las instituciones de crédito para regular sus operaciones y no disposiciones de observancia general vinculantes a las partes, que deban ser publicadas en el Diario Oficial, para dotarlas de validez. Por lo que concluyó que, la porción impugnada de inconstitucional no violentaba el artículo 49 constitucional, que prohíbe la invasión de poderes, así como la potestad de delegar facultades para legislar exclusiva del Poder Legislativo.

Para apoyar lo anterior, recurrió a lo establecido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: “**CIRCULARES**”, en la cual se precisó que las Circulares no pueden ser tenidas como ley, y que no pueden modificar las disposiciones de una ley, porque su objeto debe centrarse en aclararla o reglamentarla; por tanto no pueden considerarse como derogatorias ni modificatorias de la ley.

Siguiendo lo anterior, concluyó que el último párrafo del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, que faculta al Banco de México, a expedir reglas generales para regular la celebración de operaciones que realicen las instituciones de crédito, no trasgrede el artículo 49 de la constitucional -que prohíbe la invasión de poderes, y la delegación de facultades para legislar-, puesto que las Circulares no pueden ser equiparadas a la ley.

Asimismo, la porción impugnada tampoco el artículo 28 constitucional, pues en éste se faculta al Banco Central -Banco de México- para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes; contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Por tanto, si dicha porción autoriza al Banco de México para expedir reglas generales dirigidas exclusivamente a las Instituciones de Crédito, a efecto de regular sus operaciones activas o pasivas, es indudable que respeta el texto del artículo 28 constitucional, puesto que dicha autorización está encaminada al funcionamiento del Sistema Financiero.

**IV. Expresión de Agravios.** En su escrito de agravios la parte recurrente señaló:

**Primero.** Combate la interpretación del Tribunal Colegiado, por la cual descalificó sus conceptos de violación. Para sostener su argumento transcribe parte de la sentencia recurrida, y hace referencia a la doctrina en torno al reglamento, decreto, acuerdo y circulares.

En ese sentido, considera que existió una interpretación de la norma constitucional, cuando se sostuvo que *“no es una violación por ser una ley que en este caso no se trastoca, porque realmente se trata de una circular, que por su naturaleza no le es exigible la publicación en el Diario Oficial de la Federación”*; pero ello resulta inexacto, porque el problema planteado fue que la circular **se aplica como si fuera una ley**, con efectos para los gobernados, esto es, \*\*\*\*\* no sólo ocupa dicha circular para uso interno, sino que con apoyo en ella realiza operaciones con los ciudadanos.

Por lo cual, estima que sí se violenta el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, pues éste prohíbe a las instituciones de crédito realizar operaciones por más de 20 años. Asimismo, el mencionado precepto establece casos de excepción a dicha prohibición, y uno de ellos es que el Banco de México podrá autorizar operaciones por un plazo mayor al previsto.

Lo anterior, a su decir, se traduce en que el legislador delegó la facultad al Banco de México para expedir autorizaciones dirigidas a las instituciones de crédito para regular sus operaciones, pero no así para expedir disposiciones de observancia general, pues en todo caso, para tener validez debieron ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En ese sentido, \*\*\*\*\* se apoyó en una circular que sólo debía tener efectos internos.

Así, recalca, la referida circular faculta a las instituciones de crédito para realizar operaciones por hasta por 30 años, el cual es un lapso mayor al establecido en ley, teniendo efectos en el patrimonio del quejoso, con ello reafirma que a dicha circular se le dieron efectos como si fuera una ley, transgrediendo los artículo 28, 29 y 49 constitucionales, ya que existió invasión de Poderes.

**Segundo.** En este agravio combate el valor inusitado que el Tribunal Colegiado confirió a la voluntad de los contratantes, pues éste consideró que con base a dicho principio se podía pactar un crédito

mayor a 20 años; sin embargo, estima que este criterio ha sido superado por la doctrina de esta Alto Tribunal.

**Tercero.** Aduce que le genera agravio que el Tribunal Colegiado no analizara la posible actualización de usura en el caso, pues en un primer momento el crédito pactado fue por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* M.N.), siendo que en el convenio modificatorio se fijó la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* M.N.).

Esto es, estima que existió usura porque el monto modificado representa tres veces más el monto fijado inicialmente.

**CUARTO. Procedencia.** Por corresponder a una cuestión de estudio preferente, esta Primera Sala se avocará a determinar la procedencia del presente recurso de revisión. De conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 83 de la Ley de Amparo en vigor; 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, en el punto primero del Acuerdo General Plenario 9/2015, se deriva lo siguiente.

Por regla general, las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en juicios de amparo directo son inatacables. Sin embargo, por excepción, tales sentencias serán susceptibles de ser impugnadas mediante recurso de revisión, si el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció u omitió hacerlo sobre temas propiamente de constitucionalidad (es decir, sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la interpretación directa de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de algún derecho humano reconocido en algún tratado internacional de que México sea parte).

Además de que en la sentencia recurrida se decidan o se hubieran omitido decidir temas propiamente constitucionales, deberá fijarse un criterio de importancia y trascendencia, entendiéndose que será así

cuando: **a)** se advierta que aquélla dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, o **b)** lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional.

Finalmente, es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte. El hecho de que el Presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, admita a trámite el mismo no implica la procedencia definitiva del recurso<sup>6</sup>.

Atendiendo a lo anterior, el recurso que nos ocupa es procedente, porque la parte quejosa planteó en su demanda de amparo la **inconstitucionalidad del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito**<sup>7</sup> -en la parte que faculta al Banco de México para emitir reglas generales- por contravenir los artículos 28 y 49 constitucionales.

Tales planteamientos de inconstitucionalidad fueron estudiados por el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, concluyendo que el precepto impugnado no violentaba los artículos constitucionales citados; argumentos que son combatidos en el recurso de revisión.

---

<sup>6</sup> En este punto, resulta aplicable la tesis 14 de la otrora Tercera Sala de esta Suprema Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de 1988, página 271, cuyo rubro es "**REVISIÓN, IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE. NO ES OBSTÁCULO QUE EL PRESIDENTE DE LA SALA LO HUBIERE ADMITIDO**", así como la tesis jurisprudencial 101/2010 de esta Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, cuyo rubro es "**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS**".

<sup>7</sup> Vigente en la época de la celebración del contrato base de la acción.

Por lo anterior, esta Primera Sala llega a la conclusión de que en el caso se satisface el primero de los requisitos de procedencia del recurso de revisión, por actualizarse y subsistir tema de constitucionalidad.

Ahora, por lo que hace al requisito de importancia y trascendencia, se considera que también se encuentra satisfecho, porque el criterio que surja del presente asunto es novedoso para el orden jurídico nacional, pues el estudio del presente asunto puede llevar a realizar un pronunciamiento en relación con las Circulares emitidas por el Banco de México que modifican una restricción a las instituciones crediticias para celebrar contratos que contengan operaciones bancarias. De ahí que, sin duda alguna, se actualiza el segundo criterio de procedencia de la revisión extraordinaria, máxime que no existe a la fecha jurisprudencia exactamente aplicable al caso, por lo que también resulta un tema novedoso. En ese sentido, esta Primera Sala procede al estudio del fondo del asunto.

**QUINTO. Estudio de Fondo.** Atendiendo a lo anterior, corresponde a esta Primera Sala determinar si los agravios del recurrente desvirtúan las consideraciones en que se sostiene la sentencia de amparo.

Ahora bien, en primer lugar debe indicarse que los agravios se analizaran en un orden diverso al en que fueron expresados por el recurrente. En ese sentido, los agravios **segundo y tercero** devienen **inoperantes** con base en los siguientes razonamientos.

En el **segundo agravio**, el recurrente se queja del valor inusitado dado por el Tribunal Colegiado al principio de la voluntad de las partes; sin embargo, tales argumentos están relacionados con cuestiones de legalidad que la inconforme atribuye a la sentencia de amparo recurrida,

mismas que no son susceptibles de analizarse a través del recurso de revisión en amparo directo, cuya materia se circunscribe a tópicos propiamente constitucionales, según quedó apuntado en páginas precedentes al desarrollar el apartado de procedencia del recurso.

Es aplicable al respecto, la jurisprudencia 1a./J. 56/2007, sustentada por esta Primera Sala, cuyo rubro y texto establecen:

**“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD.** *Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, relativos al recurso de revisión en amparo directo, es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia el estudio de cuestiones propiamente constitucionales. Por tanto, si se plantean tanto agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de preceptos de la Constitución, como argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes*”.<sup>8</sup>

Por lo que respecta al **tercer agravio**, el recurrente hace valer que el Tribunal Colegiado omitió estudiar la posible actualización de la figura de usura, pues en el caso concreto la cantidad modificada a raíz de la reestructura del contrato de crédito, fue tres veces mayor a la cantidad inicial.

Lo anterior, resulta **inoperante** por novedoso.

Para ello sirve recordar que, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 386/2014<sup>9</sup>, se abordó cual debía ser el proceder del juzgador en relación al estudio del tema de la usura y al respecto

---

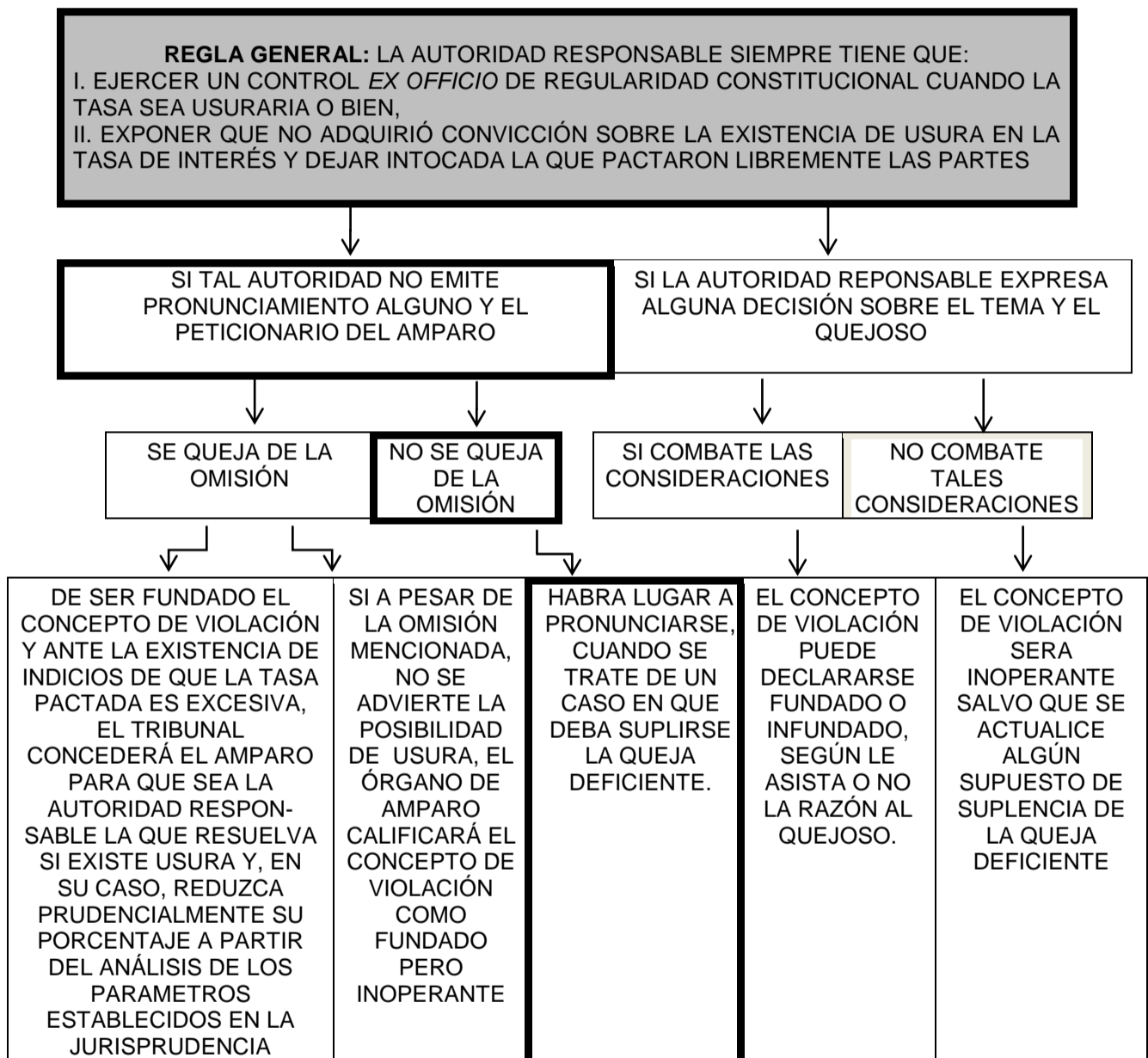
<sup>8</sup> Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Mayo de 2007, página 730.

<sup>9</sup> Resuelta el 24 de agosto de 2016, por unanimidad de votos bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



plasmó un esquema gráfico, el cual permite concluir que el proceder del Tribunal Colegiado no puede considerarse contrario a la jurisprudencia que al respecto ha emitido esta Primera Sala, ni tampoco un agravio al recurrente.

El esquema en cuestión es el siguiente:



Atendiendo a lo anterior, el ahora recurrente en su demanda de amparo debió combatir la omisión de estudio de usura por parte de la autoridad responsable, con la finalidad de que el tribunal colegiado estuviera en aptitud de pronunciarse al respecto, pues no se está ante un

caso de suplencia de la queja; sin embargo, toda vez que el inconforme no hizo valer argumento alguno al respecto, se trata de cuestiones novedosas que no fueron planteadas por el quejoso en su demanda de amparo.

Cabe precisar que el análisis de planteamientos de la quejosa en el recurso de revisión se circunscribe a lo que hizo valer en su demanda de garantías; por ende, si las cuestiones novedosas que se introducen en el recurso de revisión se estudiaran, se abriría una nueva oportunidad para hacer valer argumentos diversos a los planteados en los conceptos de violación, lo que es contrario a la técnica y a la naturaleza uni-instancial del amparo directo. Motivo por el cual, los agravios que introducen cuestiones novedosas en el recurso de revisión son inoperantes.

Al respecto es aplicable la tesis de jurisprudencia siguiente: **“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUÉLLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN”.**<sup>10</sup>

Debe hacerse notar que, aunado a lo anterior, el recurrente parte de una interpretación errónea o falaz del fenómeno de la figura jurídica de la usura; puesto que si bien dirige sus agravios a combatir la sentencia recurrida, alegando la omisión de pronunciarse sobre la usura en el convenio modificadorio del contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, mediante el cual las partes reestructuraron el saldo inicial adeudado; lo cierto es que contrariamente a lo sostenido por el inconforme, constituye criterio de esta Primera Sala que acorde con el contenido normativo conducente del artículo 21.3 de la Convención

---

<sup>10</sup>Novena Época. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, Diciembre de 2005. Materia(s): Común. Tesis: 1a./J. 150/97. Página: 52.

Americana citada: la usura se configura cuando una persona obtiene en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de otro, traducido en un interés excesivo derivado de un préstamo.

En tal virtud, si bien el componente de abuso patrimonial constituye una condición constante para que exista usura, no debe perderse de vista que la condición *sine qua non* para la actualización de dicha figura jurídica es la exista un interés excesivo derivado de un préstamo.

De suerte tal que, no obstante que el inconforme aluda a una desproporción de tipo patrimonial atribuida al convenio modificadorio del contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria que –a dicho del recurrente- trajo como consecuencia la reestructura del adeudo hasta por tres veces la deuda original; lo definitivo es que ello no constituye un acuerdo sobre intereses excesivos derivados de un préstamo, además de que tampoco se advierte que se encuentren involucrada la existencia de una afectación en la dignidad de la persona inconforme. Pero más aún, esta Primera Sala ya se ha pronunciado en el sentido de que las tasas emitidas por instituciones bancarias, gozan de la presunción de no ser usurarias, como se advierte de la jurisprudencia siguiente:

**“USURA. LAS TASAS DE INTERÉS DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS QUE CONFORMAN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, GOZAN DE LA PRESUNCIÓN DE NO SER USURARIAS.** *De conformidad con los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Federal, el Banco de México constituye el banco central nacional que procura y fortalece la estabilidad y desarrollo económico del país; organismo que cuenta con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo la efectividad de su normativa y proveer su observancia, especialmente por lo que hace a las operaciones relativas al mercado del crédito que se ofrece al público en general, en tanto la Constitución expresamente le confiere al Banco de México la tarea de regular, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes,*

*los cambios, así como la intermediación de los servicios financieros. Y en términos de las leyes que regulan la transparencia de los servicios financieros, también el Banco de México vigila que los créditos que ofrecen las instituciones bancarias al público en general se otorguen en condiciones accesibles y razonables; de ahí que las tasas de interés ofrecidas en los créditos operados por las instituciones bancarias gozan de una presunción de no ser excesivas ni usurarias de acuerdo a como lo proscribe el numeral 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.<sup>11</sup>*

En ese sentido, los agravios expresados por el quejoso respecto del tópico de usura, resultan **inoperantes** al partir de premisas incorrectas, siendo aplicable la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala, que es compartida por esta Primera Sala, que dispone:

**“AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.** *Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.”<sup>12</sup>*

A continuación, esta Primera Sala procede el estudio del **primer agravio** expresado por el recurrente, no obstante, previamente cabe recordar que en su demanda de amparo dicho quejoso hizo valer un capítulo de inconstitucionalidad, en el cual impugnó el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito -vigente al momento de celebrar el contrato base-, en específico la parte que faculta al Banco de México para emitir reglas generales, esto, por violentar los artículos 28 y 49 constitucionales, bajo dos argumentos:

---

<sup>11</sup> Tesis: 1a. CCLII/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 26, Noviembre de 2016, Tomo II, página: 916.

<sup>12</sup> Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 3, Página: 1326.

- Que si bien el artículo 28 constitucional crea el Banco de México, lo cierto es que no lo faculta para expedir leyes, normas jurídicas o *“circulares con efectos generales de invasión a los poderes políticos”*.
- El precepto impugnado otorga valor a la circular 2008/94, la cual es contraria al artículo 106, fracción XII, de la Ley de Instituciones de Crédito, puesto que por dicha circular se otorgó facultades a la Instituciones de Crédito para realizar operaciones activas o pasivas por periodos mayores a veinte año, siendo que el legislador en el precepto señalado impuso un límite fijo de plazo, el cual es de veinte años.

Asimismo, alegó que la circular referida no podía considerarse una ley, y que debió publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Por su parte, el Tribunal Colegiado resolvió que la parte impugnada del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito era constitucional con base en lo siguiente:

- El contrato base de la acción es un instrumento perfecto, sin que obstará que la Circular **2008/1994** no fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Pues bien, en dicho contrato se acordó como plazo máximo de pago del crédito el de treinta años, con fundamento en el artículo 106, último párrafo, de la Ley de Instituciones de Crédito. Sin embargo, del contenido de la fracción XVIII del referido artículo 106, vigente en la época del contrato, se desprende que, por regla general, estaba prohibido celebrar operaciones bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor a veinte años; sin embargo, el artículo contempla una excepción consistente en que el Banco de México puede autorizar la celebración de dichas operaciones en un plazo mayor al referido, mediante reglas generales.

Por lo anterior, coligió que el contrato base de la acción no contravino el multicitado precepto 106, fracción XVIII, pues si bien se pactó con un plazo mayor al prohibido, lo cierto es que existe la circular 2008/94 emitida por el Banco de México, la cual eximía a la institución crediticia de la prohibición referida.

Asimismo, contrario a lo que adujo la quejosa, el Banco de México no se encontraba obligado a publicar la referida circular en el Diario Oficial de la Federación, pues ésta se encontraba dirigida únicamente para las instituciones crediticias, pues fue emitida para

regular sus operaciones, y no resultó vinculativa para los particulares.

- Por otra parte, **en cuanto a la inconstitucionalidad impugnada** apuntó que el legislador delegó la facultad al Banco de México para expedir autorizaciones, que en el caso resultan ser las “Circulares” dirigidas a las instituciones de crédito para regular sus operaciones y no disposiciones de observancia general vinculantes a las partes, que deban ser publicadas en el Diario Oficial, para dotarlas de validez. Por lo que concluyó que, la porción impugnada no violentaba el artículo 49 constitucional, que prohíbe la invasión de poderes, así como la potestad de delegar facultades para legislar exclusiva del Poder Legislativo.

Apoyó lo anterior con lo establecido por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: “**CIRCULARES**”, en la cual se precisó que las Circulares no pueden ser tenidas como ley, y que no pueden modificar las disposiciones de una ley, porque su objeto debe centrarse en aclararla o reglamentarla; por tanto no pueden considerarse como derogatorias ni modificatorias de la ley.

Siguiendo lo anterior, concluyó que el último párrafo impugnado no trasgrede el artículo 49 de la constitucional -que prohíbe la invasión de poderes, y la delegación de facultades para legislar-, puesto que las Circulares no pueden ser equiparadas a la ley.

Asimismo, la porción impugnada tampoco violenta el artículo 28 constitucional, pues en éste se faculta al Banco Central -Banco de México- para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes; contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Por tanto, si dicha porción autoriza al Banco de México para expedir reglas generales dirigidas exclusivamente a las Instituciones de Crédito, a efecto de regular sus operaciones activas o pasivas, es indudable que respeta el texto del artículo 28 constitucional.

El inconforme en su **primer agravio** sostiene que el tribunal colegiado realizó una indebida apreciación de su planteamiento, pues éste iba dirigido a combatir que la circular 2008/94 emitida por el Banco de México, se aplicó como si fuera una ley, por lo que sí transgrede los

artículos 28, **29** y 49 constitucionales, ya que si bien dicha institución se encuentra facultada para expedir autorizaciones dirigidas a las instituciones de crédito para regular sus operaciones, lo cierto es que no puede expedir disposiciones de observancia general con efectos para terceros, con lo cual violentaría la facultad de legislar.

En primer término es necesario precisar que, si bien es cierto en su escrito de agravios el recurrente plantea la vulneración del artículo 29 constitucional, también lo es que en su demanda de amparo no expresó razonamiento alguno al respecto, por lo que en esta instancia resulta imposible abordar la inconstitucionalidad alegada a la luz de dicho precepto constitucional, al resultar un argumento novedoso que no estuvo en aptitud de estudiar el órgano colegiado.

Dicho lo anterior, el planteamiento del recurrente gira en torno a que el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, -en la porción normativa que permite al Banco de México emitir reglas o excepciones a lo dispuesto en la fracción XVIII, del mismo numeral, para la operación de actividades bancarias activas- es inconstitucional; pues al efecto, con base en dicho dispositivo, se emitió la circular 2008/94 que tuvo efectos generales como los de una ley que afectan a los gobernados, por lo que por una parte, se rebasan las facultades conferidas al Banco de México por el artículo 28 constitucional, y por otra, se invade la facultad de legislar prevista en el precepto 49 constitucional.

Contrariamente a lo que aduce el recurrente, y como lo resolvió el Tribunal Colegiado en la sentencia recurrida, la circular de modo alguno puede considerarse una ley, ni tiene alcances que afecten a los gobernados.

En efecto, el artículo 28 constitucional establece:

*“... El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia...”.*

Lo anterior, se encuentra dentro del séptimo párrafo de dicho precepto constitucional, el cual fue adicionado por decreto publicado el veinte de agosto de mil novecientos noventa y tres en el Diario Oficial de la Federación. Cabe traer a colación que la reforma llevada a cabo en la fecha mencionada atendió al fortalecimiento de la autonomía del Banco Central, y en relación con ello, vale la pena referirnos al siguiente texto de la exposición de motivos:

*“... Dentro de las funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, están las relativas a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes, las cuales se propone reubicar.*

*Al efecto, en un nuevo párrafo séptimo del artículo 28 se mantendría explícitamente el carácter estratégico de dichas áreas y por tanto la exclusividad del Estado sobre las mismas; pero señalando que las funciones respectivas corresponderían al banco central, el que, a diferencia de los organismos que atienden las demás áreas estratégicas gozaría de autonomía reconocida por la propia Constitución en un anterior párrafo sexto propuesto en esta misma Iniciativa.*

*Cabe señalar que la acuñación de moneda se continuaría efectuando, conforme a las órdenes del banco central, por la Casa de Moneda de México, cuyo carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se conservaría.*

*La efectiva autonomía del banco central requiere de ciertos presupuestos que se propone consignar en el artículo 28 constitucional. Elemento esencial de la autonomía de un banco central es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el*



*monto y manejo de su propio crédito, definido en el sentido más amplio. Por ello es necesario establecer en nuestra Constitución Política que ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores. De otra manera, la consecución de la estabilidad de precios, criterio rector para la actuación del banco central, se pondría en grave riesgo.*

*En el propio artículo 28 se establecería que el banco central, en los términos que establezcan las leyes, y con la intervención que corresponda a otras autoridades competentes en estas materias, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros. Esos ordenamientos asignarían a las autoridades gubernamentales y al banco central las facultades de regulación en estas materias. Además, establecerían los mecanismos que garanticen una adecuada coordinación de las políticas del banco con la política económica general del Gobierno.*

*La Iniciativa establece que el banco contará con las facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones. Sobre el particular, conviene destacar que hoy en día la política monetaria, lo mismo en México que en los llamados países industrializados y en otras naciones, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado. Sin embargo, la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus diferencias. Evidentemente, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidad de constatar su observancia y de sancionar su incumplimiento.*

*Con el establecimiento de estas facultades quedaría previsto en nuestra Constitución un concepto moderno de banco central, actualizando así la noción prevaleciente en 1917, mantenida hasta hoy en día en el texto constitucional, la cual, por cuanto a las facultades del banco central, sólo se refería al monopolio de la emisión de los billetes.*

*Factor determinante de la efectiva autonomía del banco central es el procedimiento para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su conducción. Al efecto, la Iniciativa propone que esas personas sean designadas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Asimismo, como una significativa salvaguarda de la autonomía de la institución, se señala que tales personas no podrán ser removidas sino por la comisión de faltas graves.*

*En la Iniciativa se establece, adicionalmente, que las personas a cuyo cargo esté la conducción del banco sean designadas por los periodos escalonados que provean a su autonomía. Al respecto, es preciso considerar que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados es indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución; pues de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de un breve período a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.*

*Los periodos extensos, además de contribuir a la autonomía del banco central, permitirían que, al adoptar sus decisiones, las citadas personas tuvieran en cuenta los efectos que tales decisiones surtirían en el mediano y largo plazos y no sólo en la coyuntura inmediata...” (El subrayado es propio).*

De lo transcrito anteriormente se sigue que el constituyente confirió facultades al banco central para regular los servicios financieros, pues en aras de fortalecer su autonomía debe proscribir las reglas que permitan el debido desarrollo del Sistema Financiero Mexicano a fin de procurar y fortalecer la estabilidad y desarrollo económico del país.

Por su parte, el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente al celebrarse el contrato base (veintinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho), en lo que interesa establecía:

*“ARTÍCULO 106.- A las instituciones de crédito les estará prohibido:*

*(...)*

*XVIII. Celebrar operaciones bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor de veinte años, sea cual fuere la forma de documentar las mismas,*

*(...)*

*El Banco de México podrá autorizar, mediante reglas generales, excepciones a lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo, con vistas a propiciar el buen funcionamiento del sistema de pagos, y a lo previsto en las fracciones XV a XVIII a fin de procurar la captación de recursos por las instituciones o regular la*

*celebración de operaciones, en los términos más adecuados a la situación del mercado o del sistema bancario...”.*

Derivado de ello, se puede colegir que el legislador reguló la manera en que el Banco Central debería intermediar en el sistema financiero en el caso de la celebración de operaciones de las instituciones de crédito, esto es, emitiendo autorizaciones que exceptúen la prohibición de celebrar dichas operaciones por un plazo mayor de veinte años, esto atendiendo al conocimiento que como órgano autónomo cuenta para la procuración del desarrollo nacional del Estado.

Lo anterior se instituye, bajo la lógica de lo que esta Suprema Corte ha denominado “cláusulas habilitantes”; que consiste en la autorización otorgada a un órgano del Estado mexicano para expedir leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen.

En cuanto a la naturaleza normativa y razones por las que el Congreso de la Unión puede establecer cláusulas habilitantes, son aplicables las tesis P. XXI/2003, del Pleno de este Alto Tribunal, así como la tesis 1ª. XXII/2012 (10ª.), emitida por esta Primera Sala, que establecen:

**“CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.** *En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración*

*pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.”<sup>13</sup>*

**“CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXI/2003, esgrimió las razones por las cuales se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas. Asimismo, precisó que tales cláusulas tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos por medio de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado para regular una materia concreta y específica precisando un cuadro o marco de acción definido en donde aquél se deberá desenvolver. En ese sentido, la atribución de dichas facultades normativas a través de un acto formalmente legislativo tiene su fundamento en los artículos 73, fracción

---

<sup>13</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9.

*XXX, y 90 de la Ley Fundamental que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo texto constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos”.<sup>14</sup>*

La doctrina sostiene que el origen de este tipo de habilitaciones encuentra fundamento en las denominadas “leyes cuadro o marco”, cuya génesis se encuentra en el derecho administrativo francés<sup>15</sup>, en razón de que a través de dicho tipo de disposiciones se establece una facultad con un perímetro o margen de acción que se le confiere a una autoridad administrativa para actuar en un determinado ámbito a regularse normativamente.

Incluso, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en la jurisprudencia 2a./J. 143/2002, en el sentido de que la facultad otorgada por el legislador a través de una cláusula habilitante a una autoridad administrativa no viola el principio de división de poderes. Criterio jurisprudencial que es compartido por esta Primera Sala, y que establece lo siguiente:

**“DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados**

<sup>14</sup> Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Página: 649.

<sup>15</sup> Al respecto, *vid*, Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 972-981.

*Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango*

*convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior*".<sup>16</sup>

Por su parte, el Pleno de este Supremo Tribunal Federal ha determinado que la facultad atribuida a una autoridad administrativa a través de una clausula habilitante no constituye una delegación de facultades legislativas, tal y como se concluye de la tesis P. XII/2002, que establece:

**“REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.** *El hecho de que el Congreso de la Unión autorice a las secretarías de Estado a emitir reglas técnico-operativas de observancia general en su ramo, no entraña una delegación de facultades, pues aquel órgano legislativo no se despoja de una facultad propia, lo que constituye una condición insalvable de todo acto delegatorio, sino que asigna directamente a un órgano de la administración pública federal, una tarea operativa para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción. Lo anterior se justifica en la medida en que el Poder Legislativo no suele ocuparse de esos detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública; de ahí que resulte apropiado que los secretarios de Estado, como integrantes de la administración pública federal y conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenten con las atribuciones necesarias para dar agilidad, prontitud, firmeza y precisión a los actos de aplicación de la ley específica que expida el Congreso de la Unión*".<sup>17</sup>

Como puede observarse, el legislador al diseñar cláusulas habilitantes atiende, en lo fundamental, a que existen aspectos técnicos, operativos o de especialidad que implican que sea una autoridad

<sup>16</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, diciembre de 2002, página 239.

<sup>17</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XV, abril de 2002, página 8.

administrativa –por lo regular– quien establezca los contenidos normativos para una determinada regulación. El ejercicio por parte de la autoridad administrativa de esa habilitación trae como resultado que se emitan reglas generales administrativas (con distintas denominaciones), que se entienden como cuerpos normativos sobre aspectos técnicos y operativos para materias específicas, cuya existencia obedece a los constantes avances de la tecnología y al acelerado crecimiento de la administración pública.

Por tanto, la instauración de las habilitaciones se justifica sobre la base de que el legislador no puede regular hechos dinámicos y fluctuantes como los fenómenos económicos y financieros, que inciden en la contabilidad y situación financiera de las instituciones de crédito, y tiene el propósito de atender a la problemática que surja con motivo de la aplicación de la norma, y que el legislador no puede prever.

En el asunto que se examina, el Congreso de la Unión al emitir la Ley de Instituciones de Crédito, en el ejercicio de la facultad residual e implícita contenida en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, estableció en su artículo 106, fracción XVIII, la prohibición para celebrar operaciones bancarias activas o pasivas, por un plazo mayor de veinte años, sea cual fuere la forma de documentar las mismas; no obstante, en el último párrafo del mismo numeral, emitió una cláusula habilitante para que el Banco de México como órgano descentralizado de la administración pública federal, estuviera facultado para expedir reglas generales y excepciones a lo previsto, entre otras, en la fracción XVIII citada, a fin de procurar la captación de recursos por las instituciones o regular la celebración de operaciones, en los términos más adecuados a la situación del mercado o del sistema bancario.

Con motivo de tal habilitación, el Banco de México emitió la Circular



2008/94, de diecisiete de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, dentro de la cual en su fracción II, estableció que respecto de las operaciones activas, se permitía que los créditos destinados a la adquisición, construcción o mejora de viviendas pueda contratarse o renegociarse a plazos totales máximos de treinta años.<sup>18</sup>

Por tanto, contrario a lo que aduce el recurrente, la circular de mérito no contiene disposiciones que se apliquen y afecten directamente a los gobernados, ya que como se estableció en el cuerpo normativo citado a lo largo de la presente ejecutoria, la circular tuvo la finalidad regular el régimen aplicable a las operaciones de las instituciones de banca múltiple; por lo que su ámbito de aplicación únicamente se circunscribió a las instituciones bancarias, a fin de que sirviera en el debido funcionamiento del sistema financiero mexicano, ni tampoco puede considerarse que exista una invasión a la facultad legislativa.

En consecuencia, al haber resultado por una parte inoperantes y, por otra, infundados, los agravios expresados por el recurrente, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar a la parte quejosa el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* , en contra del acto que reclamó de la Primera Sala del Tribunal

---

<sup>18</sup> Sírvase de consulta el enlace electrónico siguiente: <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/normativa/circular-2008-94/%7B3276307E-B64F-4381-E307-71BA4426B80A%7D.pdf>, consultado el once de agosto de dos mil diecisiete.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1524/2017

Superior de Justicia del Estado de Baja California, que hizo consistir en la sentencia definitiva de nueve de septiembre de dos mil dieciséis, dictada en el toca civil \*\*\*\*\*.

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

En términos de lo previsto en los artículos 3° fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadran en esos supuestos normativos.