

EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ASÍ COMO EN LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”, A CONTINUACIÓN, SE HACE PÚBLICO EL FRAGMENTO DEL PROYECTO DE SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 168/2023, QUE CONTIENE EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTIVO:

**AMPARO EN REVISIÓN: 168/2023
RECURRENTE: BANCO AZTECA,
SOCIEDAD ANÓNIMA, INSTITUCIÓN
DE BANCA MÚLTIPLE.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR

COLABORARON: ANDREA TAFOYA CORONA Y ESTEFANÍA VEGA FLORES

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 168/2023, interpuesto por Banco Azteca, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, a través de su apoderado legal *****, en contra de la resolución de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el expediente *****.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 17 Bis, Primero y Tercero Transitorios, y el anexo 28 de la “Circular 12/2019 dirigida a las Instituciones de Crédito, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple reguladas que mantengan vínculos patrimoniales con Instituciones de Crédito relativa a las Modificaciones a la Circular 3/2012 (Instrumentación

de Transferencias CoDi)” cumplen con el parámetro de regularidad constitucional y convencionalidad.

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. Ahora bien, a partir de las consideraciones relatadas, se estima que la materia del presente recurso de revisión se circunscribe a analizar si la recurrente, vía agravios, logra desvirtuar el estudio realizado por el Juez de Distrito en el cual declaró la constitucionalidad de los artículos 17 Bis, Primero y Tercero Transitorios, y el anexo 28, de la Circular 12/2019.
42. En la materia de la revisión, esta Primera Sala determina que los agravios hechos valer por la quejosa y recurrente Banco Azteca, en los que alega la inconstitucionalidad de los artículos 17 Bis, Primero y Tercero Transitorios, y el anexo 28, de la Circular 12/2019, devienen por una parte **infundados y, por otra, inoperantes**, por lo que se reconoce la validez constitucional de la norma impugnada, conforme a lo siguiente:
43. Para ello, en primer lugar, se estima necesario transcribir el contenido de los preceptos impugnados:

“Transferencias electrónicas de fondos por aceptación de Mensajes de Cobro Artículo 17 Bis.- La Institución que, por una parte, sea participante en algún sistema de pagos para transferencias electrónicas de fondos ejecutadas el mismo Día Hábil Bancario de operación, entre Cuentas de Depósitos a la vista, entre otras, y que, por otra parte (i) mantenga abiertas en ella, al menos, tres mil Cuentas de Depósito a la vista, y (ii) ofrezca a los respectivos cuentahabientes la emisión, mediante equipos, medios, sistemas o dispositivos móviles, de instrucciones para la ejecución de operaciones de transferencias electrónicas de fondos entre Cuentas de Depósito a la vista abiertas en la misma Institución o en otras Instituciones que participen en una misma cámara de compensación de transferencias a través de dispositivos móviles, en términos de las “Reglas para la organización, funcionamiento y operación de cámaras de compensación de transferencias a través de dispositivos móviles” emitidas por el Banco de México, deberá:

I. Permitir a los referidos cuentahabientes instruir transferencias electrónicas de fondos mediante la aceptación de Mensajes de Cobro generados a través de un Programa Informático, en términos de las disposiciones aplicables al sistema de pagos para transferencias electrónicas de fondos en el que participe;

II. Llevar a cabo el abono que resulte procedente de los recursos correspondientes a aquellas transferencias electrónicas de fondos ejecutadas como resultado de la

aceptación de Mensajes de Cobro, en términos de las disposiciones aplicables y en los tiempos, horarios y demás condiciones especificadas en las normas internas correspondientes al citado sistema de pagos, y

III. Permitir a los cuentahabientes referidos instruir a la propia Institución que las transferencias electrónicas de fondos a que se refiere este artículo sean devueltas a los emisores correspondientes en los mismos términos de las disposiciones aplicables.

Para efectos de lo dispuesto en el primer párrafo del presente artículo, el cálculo del número de Cuentas de Depósito a la vista a que se refiere el inciso (i) de dicho párrafo será determinado por la propia Institución al cierre de cada trimestre calendario, con base en la información que la misma Institución reporte al Banco de México en atención a los requerimientos de información realizados por la Dirección de Información del Sistema Financiero o, en su caso, dicho cálculo se hará con base en la información de dichas Cuentas de Depósito a la vista que corrobore el Banco de México derivado de la verificación que lleve a cabo en ejercicio de sus atribuciones de supervisión.

En caso de que una Institución esté interesada en ofrecer a los titulares de las Cuentas de Depósitos a la vista, entre otras, abiertas en ella, la recepción de recursos derivados de transferencias electrónicas de fondos ejecutadas con cargo a Cuentas de Depósito a la vista abiertas en la misma Institución, de conformidad con instrucciones emitidas por medio de equipos, medios, sistemas o dispositivos móviles, como resultado de la aceptación de Mensajes de Cobro generados a través de programas distintos a los Programas Informáticos, esta deberá solicitar al Banco de México su previa autorización para llevar a cabo tales acciones. Para tales efectos, la Institución referida deberá presentar su solicitud de autorización a la Gerencia de Autorizaciones y Consultas de Banca Central, en términos del Anexo 28 de estas Disposiciones.

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, no se requerirá la autorización del Banco de México para llevar a cabo las acciones indicadas en dicho párrafo, en caso de que la Institución determine realizar transferencias electrónicas de fondos ejecutadas entre Cuentas de Depósito a la vista abiertas en la misma Institución, por la aceptación de Mensajes de Cobro a través de programas distintos a los Programas Informáticos, siempre y cuando, en el mes calendario de que se trate, el monto total acumulado de dichas transferencias no supere los ocho millones de pesos y la Institución haya convenido enviar o recibir dichas transferencias con los titulares de las Cuentas de Depósito a la vista respectivas que, en total, no exceda de 1,000 Cuentas distintas.

La Institución que determine realizar transferencias electrónicas de fondos originadas por la aceptación de Mensajes de Cobro a través de programas distintos a los Programas Informáticos, sujeto a que se ubique dentro de los límites mencionados en el párrafo anterior, deberá informar de dicha determinación al Banco de México, mediante escrito dirigido a la Dirección de Política y Estudios de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados, con al menos diez Días Hábiles Bancarios de anticipación a la fecha en que dé inicio a la realización del envío y recepción de las transferencias señaladas.

La Institución que, al no ubicarse en el supuesto previsto en el primer párrafo del presente artículo, no esté obligada a ofrecer a los titulares de las Cuentas señaladas en dicho párrafo la ejecución de las operaciones de transferencias electrónicas de fondos ahí referidas, podrá ofrecer y llevar a cabo dicha modalidad de ejecución de

transferencias si así lo determina, en cuyo caso deberá sujetarse a lo dispuesto en este artículo.”

“TRANSITORIOS

PRIMERO.- *La presente Circular entrará en vigor al segundo Día Hábil Bancario posterior a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

TERCERO.- *Aquellas Instituciones que a la fecha de publicación de la presente Circular mantengan programas distintos a los Programas Informáticos con las características a las que refiere el tercer párrafo del artículo 17 Bis tendrán hasta el 31 de octubre de 2019 para solicitar su autorización. En caso de no entregar la solicitud en el plazo señalado se entenderá que la autorización ha sido rechazada.”*

“ANEXO 28

Solicitud para obtener la autorización a que se refiere el Artículo 17 Bis para recibir instrucciones de transferencias electrónicas de fondos originadas por la aceptación de Mensajes de Cobro a través de programas distintos a los Programas Informáticos.

Las Instituciones que pretendan obtener la autorización a que refiere el Artículo 17 Bis, deberán entregar la siguiente información:

I. *Descripción general del funcionamiento del esquema, que contenga de manera detallada, al menos, lo siguiente:*

a. Las diferentes etapas del procesamiento.

b. Los esquemas de liquidación y, en su caso, de compensación utilizados, que permitan poner a disposición de los beneficiarios los recursos de las operaciones en el menor tiempo posible conforme a las tecnologías disponibles para estos esquemas.

c. Los esquemas tarifarios y comisiones que pretendan aplicar a los usuarios de los servicios.

d. Los horarios, tiempos de procesamiento y niveles de servicio en los cuales pretendan ofrecer las referidas operaciones.

e. Los procedimientos para la solución de controversias que pudieran surgir entre los usuarios.

f. Los procedimientos a través de los cuales su infraestructura pretenda interactuar con otros esquemas existentes similares, los cuales deben incluir los tiempos, horarios y demás condiciones de procesamiento.

g. Las herramientas que permitan mantener la trazabilidad de las operaciones y consultar el estado de sus operaciones a sus clientes.

h. Los actos jurídicos que hayan celebrado con terceros proveedores de servicios necesarios para realizar el procesamiento de las operaciones.

II. *Los riesgos identificados en su esquema de operación así como los elementos y mecanismos para gestionarlos y administrarlos. Entre estos riesgos se encuentran:*

a. *Alteración de la información contenida en las operaciones que se procesen.*

b. *Usurpación de la identidad de sus clientes al realizar las operaciones o realización de otras actividades ilícitas.*

III. Descripción de las razones por las cuales el esquema de operación propuesto no es implementado considerando las disposiciones aplicables, horarios y demás condiciones especificadas en las normas internas de alguno de los sistemas de pagos para transferencias electrónicas en los que participe.'

44. Ahora bien, a fin de evidenciar la ineficiencia de los argumentos vertidos por la inconforme, es necesario hacer referencia nuevamente a los antecedentes **(en la parte que interesa)** que dieron origen al presente recurso de revisión:

- **Demanda de amparo indirecto.** La hoy quejosa recurrente Banco Azteca, promovió juicio de amparo en la que alegó la inconstitucionalidad de la **Circular 12/2019**, haciendo valer en sus conceptos violación lo siguiente:

A.2) Se viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución, pues la Circular no se funda en la Ley de Sistema de Pagos, que es la aplicable. Conforme al numeral 6º de esa ley, aplicado en sentido contrario, las normas para adhesión y funcionamiento que no formen parte del sistema de pagos no requieren autorización. De ahí que el Banco de México carece de facultades para exigir a las instituciones bancarias que sometan a su autorización el funcionamiento de sus aplicaciones móviles. Lo que implica que la Circular reclamada sea inconstitucional, al no tener presente el contenido del citado artículo.

Aunado a que los funcionarios que firmaron la Circular no tienen facultades para establecer en el artículo 17 Bis, Anexo y Artículo Tercero Transitorio que los bancos deban someter a autorización las aplicaciones móviles. Por lo que actuaron en exceso a sus facultades.

A.3) Se viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución, toda vez que la mencionada Circular, en sus artículos 17 Bis y Tercero Transitorio, en relación al Artículo Primero Transitorio y su Anexo 28, contraviene el principio de **no retroactividad** y el derecho previamente adquirido de la quejosa para operar el programa informático para transferencias intrabancarias que desarrolló. Aplicación móvil que diseñó y puso en funcionamiento en el año de dos mil dieciséis, y para lo cual cumplió con toda la reglamentación aplicable. Sin que para ello necesitara de autorización del Banco de México, de conformidad con el artículo 6º de la Ley de Sistema de Pagos. De ahí que **la Circular reclamada, al exigir la aprobación de la operación de la aplicación móvil de la quejosa, desconoce su derecho adquirido a operarla.** Derecho que le confiere el citado artículo 6º, el cual es anterior a la entrada en vigor de la Circular.

A.4) Se viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución, toda vez que la mencionada Circular contraviene el principio de **subordinación jerárquica**, pues estipula cuestiones que están por encima de

la Ley de Sistema de Pagos. En el caso, los artículos 17 Bis, tercer párrafo y Tercero Transitorio de la Circular reclamada contravienen lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley de Sistema de Pagos. Ya que éste únicamente exige la autorización de las normas internas de cualquier sistema de pagos interbancarios, **más no así de aquellas operaciones que suceden entre cuentas del mismo banco**. De lo que se obtiene que el legislador únicamente delegó al Banco de México la facultad de reglamentar los sistemas de pago, pero no lo relativo a las operaciones **intrabancarias**.

A.5) Se viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución, toda vez que la mencionada Circular contraviene el principio de **libertad de industria y comercio**, porque les limita arbitraria y desproporcionadamente el poder proporcionar a sus clientes una aplicación para efectuar operaciones intrabancarias. Pues la restricción para operar el programa informático para transferencias intrabancarias que desarrolló debe ser expuesta en un test de proporcionalidad que justifique dicha restricción, lo que fue omitido.

A.6) Se viola en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 14 y 17, todos de la Constitución, toda vez que la mencionada Circular contraviene los derechos de audiencia y de tutela judicial efectiva, pues la misma no prevé un procedimiento ágil y expedito para obtener la autorización para operar el programa informático para transferencias intrabancarias que desarrolló. Además de que la Circular reclamada no contempla la figura de la **prevención**, previo al desechamiento de la solicitud de referencia. Lo que la priva de defender sus derechos.

A.7) Se viola en su perjuicio el principio de la **autonomía de la voluntad**, en virtud de que la mencionada Circular impide que las instituciones de crédito y sus usuarios fijen libremente los términos que regularán la relación jurídica contractual entre ellos. Pues las autoridades, al sujetar el uso de las aplicaciones móviles bancarias a una autorización, se sustituyen en la voluntad de la institución bancaria y de sus usuarios.

A.9) La mencionada Circular viola el mandato constitucional previsto en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28, con relación a los párrafos primero y cuarto del mismo artículo y en relación a los párrafos primero a quinto del artículo 25, ambos de la Constitución, toda vez que el objetivo prioritario del Banco de México es mantener controlada la inflación, más no diseñar productos financieros dirigidos al público en general. Al haber diseñado un esquema de cobro e imponerlo a las instituciones bancarias, el Banco de México se alejó de su objetivo prioritario que es mantener la estabilidad de precios. Así las cosas estimó que el Banco central no tenía facultades exclusivas sino concurrentes para emitir este tipo de Disposiciones, por lo que se vulneró el artículo 28 constitucional.

Sentencia de Amparo. El Juez de Distrito resolvió en torno al tema de constitucionalidad planteado lo siguientes:

• Respecto de los puntos **A1, A2, y A9**, estimó que eran **infundados**. En ese sentido explicó que el Banco de México al tratarse de un órgano autónomo, cuenta con la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, esto es, los cambios, la intermediación y los servicios financieros. Asimismo, cuenta con facultades

para expedir disposiciones que tengan por propósito el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los **intereses del público**.

De lo anterior, se obtiene que para promover sus objetivos el Banco Central consideró pertinente, mediante dicha normativa, realizar modificaciones a la Circular 3/2012 (**instrumentación de Transferencias CoDi**) con el propósito de propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, así como de promover el sano desarrollo del sistema financiero y proteger los intereses del público.

La plataforma electrónica denominada "Cobro Digital" (CoDi), conforme a lo expuesto por el Banco Central, permite a los clientes de las entidades participantes en dicho sistema realizar pagos electrónicos mediante un esquema en que el pago es solicitado, por quien sería el receptor de los fondos, desde un dispositivo móvil o desde internet y el emisor del pago lo autoriza desde su propio dispositivo.

Lo que busca que la plataforma CoDi proporcione un medio de pago seguro y eficiente a los pequeños comercios, a los comercios electrónicos, a los proveedores de servicios y al público en general para realizar cobros con las ventajas de seguridad y eficiencia de las transferencias electrónicas.

De ahí que las modificaciones realizadas persiguen el fin de que las instituciones de crédito puedan llevar a cabo las operaciones que estén facultadas a realizar de conformidad con dichas disposiciones, de manera tal que permitan la realización de aquellas operaciones de pago referidas a esquemas como CoDi, mediante condiciones que brinden certeza y seguridad a las propias instituciones y sus clientes.

No obstante, en el caso de modo alguno se trata de una normativa encaminada a legislar sobre atribuciones de regulación en materia de comisiones y tasas de interés, activas y pasivas, así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes.

En el caso, se trata, en resumidas cuentas, de medidas operativas relacionadas con la operatividad del sistema de pagos a través de plataformas digitales.

Es por ello que el Banco de México **sí cuenta con facultades** para normar en los términos que lo hizo las operaciones señaladas.

También estimó infundado en **concepto A3 relativo a la irretroactividad**, señaló que, en el caso, desde la creación del Banco de México, en el numeral 28 de la Constitución Federal se le confirió la facultad de emitir disposiciones en el ámbito de su competencia. De acuerdo con el artículo constitucional, corresponde al Banco de México la emisión de normas regulatorias respecto de las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas, de servicios, así como con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible.

Asimismo, tiene la facultad de expedir disposiciones solamente cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del mecanismo de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.

De ahí que todo lo relativo al funcionamiento del Sistema de pagos entre las instituciones de crédito deba ajustarse a las disposiciones que expida el Banco Central.

A su vez, conforme a los numerales 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como 24 y 26 de la Ley del Banco de México, se le permitió normar cuestiones relacionadas, entre otras, con las transferencias de fondos por medio de la plataforma electrónica del SPEI denominada CoDi.

Luego, las disposiciones contenidas en la Circular 12/2019, aquí reclamada, regulan la ejecución de mensajes de cobro por medio de sistemas de pagos para transferencias electrónicas de fondos ejecutadas el mismo día hábil bancario de operación. **Dichos mensajes de cobro comprenden, a su vez, las transferencias por medio de la modalidad denominada CoDi,** establecido mediante la **Circular 8/2019**, la cual a su vez modificó la **Circular 14/2017**, mediante la cual se efectuaron diversas modificaciones a las Reglas del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), relacionadas con la instrumentación de transferencias por Codi.

Esto pone de manifiesto que nos encontramos ante una regulación que se ha ido emitiendo de manera escalonada, normando partes de supuestos similares, como son las transferencias entre cuentas, ya sea del mismo banco o de distintos. Así pues, la regulación emitida por el Banco de México, al menos desde el cuatro de julio de dos mil diecisiete, a través de la Circular 14/2017, ya se aplicaba a la quejosa. Esto es, **ya le obligaba a solicitar la autorización del Banco Central para operar los sistemas que proporcionaría a sus clientes para realizar operaciones de fondos a través del sistema SPEI.** Y en la Circular reclamada sólo se apuntó que también las instituciones de crédito debían solicitar autorización para las transferencias que realizaran sus clientes ante el mismo banco.

Es por ello que no existe contravención al principio de retroactividad, dado que, al encontrarnos ante una actividad reglada es claro que la moral quejosa debe someterse a las reglas que la rigen. Las cuales se habían emitido con antelación a la Circular reclamada, y ésta sólo amplió su marco regulatorio.

De ahí que no exista derecho adquirido por parte de la quejosa que se haya transgredido con la emisión y publicación de la norma que reclama. Por lo tanto, es **infundado** el planteamiento en estudio.

- El concepto **identificado como A4**, relativo a la **jerarquía normativa**, también estimó que era infundado. Lo anterior porque, no resulta aplicable el artículo 6o de la Ley del Sistema de Pagos, dado que la Circular reclamada regula cuestiones distintas a las que ese numeral prevé. La circular alude a las operaciones pasivas de las instituciones de crédito, que éstas realizan a través de la instrumentación de mensajes de cobro procesados por medio de programas de cómputo del sistema de pagos para transferencias electrónicas de fondos entre cuentas de depósitos a la vista en los que participa la institución de banca múltiple. Y, aún, cuando resultara aplicable, de conformidad con ese numeral, las Normas Internas de cualquier Sistema de Pagos deberán sujetarse a la autorización del Banco de México y a las disposiciones de carácter general que, en su caso, este último emita.

Por lo tanto, la circular reclamada no contraviene el principio de subordinación jerárquica, ya que **no establece obligaciones adicionales a la ley federal**

que regula, porque, como se dijo, sólo precisa el mecanismo y procedimientos que debe implementarse para la autorización para efectuar dichas operaciones.

• Estimó **infundados los marcados como A5 y A7** relacionado con la **libertad contractual y autonomía de la voluntad**. Los numerales de la Circular 12/2019, aquí reclamada, establecen la obligación a cargo de las instituciones de crédito de permitir a los cuentahabientes instruir transferencias electrónicas de fondos mediante la aceptación de Mensajes de Cobro generados a través de un Programa Informático, para lo cual **deberá solicitar** al Banco de México su previa autorización para llevar a cabo tales acciones. Para tales efectos, la Institución referida deberá presentar su solicitud de autorización a la Gerencia de Autorizaciones y Consultas de Banca Central, en términos del Anexo 28 de esas Disposiciones.

El citado **Anexo 28 establece la información que deberá entregar** la institución de crédito que pretenda obtener la referida autorización. Como se puede ver, lo anterior **regula el mecanismo mediante el cual la moral quejosa debe solicitar autorización al Banco de México para operar los sistemas** que ofrece a sus clientes, con motivo de la apertura de cuentas bancarias en esa institución. Sin embargo, **en modo alguno impide que la quejosa se dedique a la actividad lícita que ella estime conveniente**. Puesto que no implican esa prohibición, sino que únicamente establecen lineamientos a los cuáles debe apegarse su actuar.

Aunado a que ello se encuentra justificado, pues pretende una estabilidad en el sistema de pagos y redundante en la seguridad para los usuarios del sistema financiero.

Asimismo, se respeta la autonomía de la voluntad, pues no impide a las instituciones de crédito celebrar contratos con sus clientes, ni se establecen los términos a los cuales los contratantes deben apegarse para formalizarlos, ni especifica su contenido.

• Señaló que era **infundado el concepto marcado como A6, derecho de prevención**. **Sentado lo anterior, tenemos que la Circular reclamada regula un acto de molestia y no uno privativo**, por lo que no es necesario que se otorgue de derecho de audiencia y, por tanto, no transgrede ese derecho fundamental. En efecto, en los numerales impugnados, la Circular 12/2019 establece la obligación a cargo de las instituciones de crédito de permitir a los cuentahabientes instruir transferencias electrónicas de fondos mediante la aceptación de Mensajes de Cobro generados a través de un Programa Informático, para lo cual establece que, en caso de que una Institución esté interesada en ofrecer a los titulares de las Cuentas de Depósitos a la vista, entre otras, abiertas en ella, la recepción de recursos derivados de transferencias electrónicas de fondos ejecutadas con cargo a Cuentas de Depósito a la vista abiertas en la misma Institución, **de conformidad con instrucciones emitidas por medio de equipos, medios, sistemas o dispositivos móviles**, como resultado de la aceptación de Mensajes de Cobro generados a través de programas distintos a los Programas Informáticos, **deberá solicitar al Banco de México su previa autorización para llevar a cabo tales acciones**. Para tales efectos, la Institución referida deberá presentar su solicitud de autorización a la Gerencia de Autorizaciones y Consultas de Banca Central, en términos del Anexo 28 de esas Disposiciones.

Así, **la legislación impugnada regula un acto a través del cual únicamente se restringe de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos**. Obligación que por sí misma **no constituye la privación a derecho alguno**. Incluso, en el caso de que se presente solicitud de autorización y ésta sea negada, tampoco se trata de un acto privativo, sino de molestia, porque sólo restringe temporalmente el derecho de la institución de crédito a prestar el servicio por los medios electrónicos correspondientes.

Asimismo, conforme a lo previsto por el artículo 17 Bis y el Anexo 28 de la Circular 3/2012, lo único que debe hacer la institución de crédito para obtener la autorización correspondiente es presentar su solicitud.

Al haber resultado **infundados** los propuestos por la persona quejosa, lo procedente es **negar el amparo** solicitado.

Recurso de Revisión. En contra de esa determinación, la recurrente, expone los agravios respecto al estudio de fondo de los artículos 17 bis, primero y tercero Transitorio y Anexo 28 de la Circular 12/2019, conforme a lo siguiente:

- En el **tercer agravio**, expresó que el Juez de Distrito, **no definió cuál era la norma aplicable para la regulación de los sistemas de pagos, a pesar de que, a lo largo de la sentencia reconoció que la circular modificó una diversa circular 3/2012 buscando mejorar el funcionamiento de pagos.**

Asimismo, que contrario a lo estimado por el Juez de Distrito, el banco de México tiene **facultades concurrentes para ciertas materias**, lo mismo que sucede en el caso de políticas bancarias, por lo que resulta normal entonces que en algunos casos la frontera entre lo que es una facultad exclusiva y una concurrente sea difícil de distinguir, sin embargo en el caso concreto de la circular impugnada se habla un servicio financiero denominado genéticamente como pagos electrónicos, lo que es una materia exclusiva del banco de México, pero como se le explicó a la jueza, **el servicio de pagos electrónicos con QR en su modalidad intrabancarias no cae dentro del ámbito de los sistemas de pagos. Así las cosas**, las operaciones intrabancarias no son sujetas de autorización por parte del banco, no obstante, se puede intervenir en su regulación, pero de **manera concurrente con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.**

- En el **quinto agravio** se duele de que estimó que no hay violación al principio de **subordinación jerárquica**, Al respecto considera que la juez incurre nuevamente en contradicciones, pues por un lado se acreditó que la Circular 12/2019, si regula los sistemas de pago y ahora dice en la sentencia, que el artículo 6, regula cuestiones distintas por lo que no es congruente.

Asimismo, suponiendo que, si regula los sistemas de pagos, concluye que se debe pedir autorización al Banco de México, pero como se le señaló, la aplicación de Banco Azteca, no cae supuestos de sistemas de pagos porque es un servicio de pagos electrónicos. A contrario sensu, considera que las normas que no se refieren a sistemas de pagos, por lo que no requieren autorización, pues si el legislador no distinguió el intérprete tampoco debe hacerlo.

Por lo anterior considera que la circular viola el principio de legalidad en su vertiente subordinación jurídica, porque como norma administrativa violó directamente la ley sistema de pagos.

- Por último, en el **séptimo agravio** considera que la juez se equivoca al señalar que la Circular **no afecta el principio de prevención porque sólo contempla actos de molestia, es decir que no son actos privativos**, no obstante, lo anterior resulta contradictorio pues en alguna parte la sentencia señala que si implica una afectación derivada de los efectos de los actos reclamados, entonces considera que es una norma administrativa no idónea para privar derechos, contrario a lo señalado por la Juez.

Atento a lo anterior, estima que el anexo 28 fracción I inciso f), que señala que se debe realizar una descripción general del funcionamiento del esquema, debe aplicar cuando se trate de operaciones interbancarias y no intrabancarias como es el caso, siendo que, en el particular, no es posible reponer procedimiento porque Banco Azteca, no puede solicitar autorización para operar su aplicación para la cual no fue diseñada, además de qué le fue injustamente negado.

45. Relatado lo anterior, esta Primera Sala estima que, en torno a los agravios identificados como **tercero y quinto**, no le asiste razón al recurrente, conforme a lo que se expone a continuación.
46. Para explicar lo anterior, en primer lugar, es necesario acudir a las consideraciones desarrolladas por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 206/2020¹; por cuanto hace en lo atinente al **Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios y la seguridad de la banca electrónica dentro del marco jurídico nacional**.
47. En dicho precedente, se estableció que con la implementación de mecanismos tecnológicos que propician la inclusión, movilidad, accesibilidad y reducción de costos a los usuarios, se creó la banca por internet, el uso de la firma electrónica como medio de autorización en transferencias, los sistemas electrónicos de pagos y los sistemas automatizados o la creación de tokens de seguridad.
48. Así, dentro de los servicios implementados estaban las transferencias electrónicas, que son un servicio que ofrecen los bancos a sus clientes para

¹ Asunto resuelto en sesión virtual de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Señoras y los Señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat

que, con cargo a sus cuentas de depósito, puedan instruir pagos electrónicos a otras cuentas bancarias, ya sean que dichas cuentas estén dentro del mismo banco o en bancos distintos.

49. Cuando la **cuenta del comercio electrónico y la del comprador están en el mismo banco, y el pago se realiza a través de una transferencia, a éstas se les denomina "transferencias mismo banco"**, las cuales, en ocasiones generan al ordenante una comisión o porcentaje por la transacción.

50. Por otro lado, para realizar transferencias de fondos entre cuentas que están en bancos distintos, existen sistemas de pagos que permiten realizarlas de forma rápida y segura. El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), es el sistema que liquida la gran mayoría de transferencias entre bancos con mayor celeridad, desarrollado y administrado por el Banco de México, que permite al público en general realizar pagos electrónicos en cuestión de segundos. Fundamentalmente, consiste en un canal central al que se conectan los participantes, sobre el cual se pretende se carguen sus cuentas con el Banco de México, para permitir el envío y recepción de pagos entre sí, para poder brindar a sus clientes finales el servicio de transferencias electrónicas en tiempo real.

51. Por último, en dicho precedente, se señaló que entre las entidades que pueden fungir como participantes se encuentran aquellas sujetas a la regulación en el ámbito federal, en materia financiera, supervisadas por el Banco de México, es decir, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; el Banco de México, en su carácter de fiduciario de fideicomisos; y las instituciones que operen un sistema internacional de liquidación de operaciones cambiarias que incluyan al peso como una de las divisas participantes².

² Características del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), extraído de la página oficial del Banco de México, en la siguiente dirección electrónica: https://www.banxico.org.mx/servicios/spei_-transferencias-banco-me.html

52. **Sistema CoDi.** Una vez referido lo anterior, esta Primera Sala estima necesario desarrollar el Código Digital -CoDi-, el cual es una plataforma desarrollada por Banco de México para facilitar las transacciones de pago y cobro a través de transferencias electrónicas, de forma rápida, segura y eficiente, a través de teléfonos móviles, que usa la tecnología de los códigos QR y NFC, para facilitar que tanto comercios como usuarios, puedan realizar transacciones sin dinero en efectivo, todo lo anterior con los puntos siguientes³:

- La tecnología QR (de respuesta rápida, por sus siglas en inglés “*Quick Response*”) consiste en un código de barras cuyos datos están guardados dentro de un cuadrado, mismo que permite almacenar una gran cantidad de información para después ser leída y mostrada desde una aplicación (App) en un teléfono celular. Este código puede estar estático en un establecimiento o se puede generar en cada transacción.
- La tecnología NFC (comunicación de campo cercano o “*Near-field Communication*”) se basa en la transmisión de datos y/o información inalámbrica, de corto alcance y alta frecuencia que, con el sólo hecho de aproximar dos dispositivos móviles entre sí permite se realice dicho intercambio.

53. A partir de lo anterior, el tres de octubre de dos mil diecinueve, Banco de México emitió la “***Circular 12/2019 dirigida a las Instituciones de Crédito, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple reguladas que mantengan vínculos patrimoniales con Instituciones de Crédito relativa a las Modificaciones a la Circular 3/2012 (Instrumentación de Transferencias CoDi)***”; modificaciones que tuvieron como fin implementar, por medio del sistema indicado, la plataforma electrónica denominada “Cobro Digital”; en la que de **conformidad con el preámbulo de la Circular en el que se definieron los objetivo de la misma**, se permitiría, a los clientes de las entidades participantes en dicho sistema, realizar pagos electrónicos mediante un esquema en que el pago es solicitado, por quien sería el receptor de los fondos, desde un dispositivo

³ Información sobre el CoDi, extraído de la página oficial del Banco de México, en la siguiente dirección electrónica: <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/codi-cobro-digital-banco-me.html>

móvil o desde internet y el emisor del pago lo autoriza desde su propio dispositivo.

54. De esta forma, se buscó que la plataforma CoDi proporcionara un medio de pago seguro y eficiente a los pequeños comercios, a los comercios electrónicos, a los proveedores de servicios y al público en general, para realizar cobros con las ventajas de seguridad y eficiencia de las transferencias electrónicas.
55. Ahora bien, como se indicó, no asiste razón al inconforme en cuanto a que el Juez de Distrito no analizó que en el caso las facultades del Banco de México para emitir disposiciones de este carácter no le son exclusivas, sino concurrentes, con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
56. Lo anterior es así, pues si bien es cierto que, a lo largo de la sentencia, en particular al analizar el concepto de violación noveno, el Juez de Distrito no hizo referencia al vocablo “facultad exclusiva”, también lo es que del análisis del fallo recurrido se desprende claramente que dicha autoridad jurisdiccional sí analizó las facultades del Banco de México. Al respecto, advirtió que, conforme al texto constitucional, en particular el artículo 28, así como los artículos 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, 24 y 26 de la Ley de Banco de México, corresponde al Banco Central la emisión de normas regulatorias respecto de las **operaciones activas, pasivas, de servicios entre otras-** que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible.
57. Asimismo, señaló que el Banco de México, tiene la facultad de expedir disposiciones solamente cuando tengan como propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del mecanismo de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.
58. De ahí que todo lo relativo al funcionamiento del Sistema de pagos entre las instituciones de crédito deba ajustarse a las disposiciones que expida el Banco Central; siendo que cuando se trate de la regulación de las comisiones

y tasas de interés, activas y pasivas, así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes, el Banco de México, podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia.

59. A partir de lo anterior, es claro que sí existió un pronunciamiento por parte del Juez de Distrito en torno a las facultades exclusivas del Banco de México, para emitir disposiciones de carácter general respecto de los sistemas de pago, en particular cuando tienen el propósito de regular el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del mecanismo de pagos, o bien, la protección de los intereses del público.
60. Tal como se advirtió en párrafos anteriores con la emisión de la Circular 12/2019, el Banco de México, tuvo como finalidad implementar la regulación de la plataforma electrónica denominada “Cobro Digital” (CoDi) plataforma desarrollada por el propio banco central; definiendo en sus objetivos permitir a los clientes de las entidades participantes en dicho sistema, realizar pagos electrónicos mediante un esquema desde un dispositivo móvil o desde internet, buscando que la plataforma CoDi proporcione un medio de pago seguro y eficiente al público en general, para realizar cobros con las ventajas de seguridad y eficiencia de las transferencias electrónicas.
61. Ahora bien, aun cuando en el presente caso no se analiza la regularidad constitucional de los artículos 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, 24 y 26 de la Ley de Banco de México, los cuales fueron transcritos en el considerando anterior (causas de improcedencia), lo cierto es que resulta importante hacer referencia a los mismos a manera de marco referencial, atendiendo a las facultades que en estos se señala; al igual que lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Federal, que disponen lo siguiente:

“Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

(...)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. 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. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”

62. De la transcripción anterior se desprende que, para llevar a cabo las operaciones dentro del sistema financiero mexicano, el legislador destacó la importancia de contar con un órgano autónomo que regule todos los servicios financieros y prevea herramientas para la gama de instituciones bancarias para poner en marcha el engrane de flujo de dinero que se realiza día con día. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley del Banco de México, dicho organismo autónomo tiene como facultades las siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

- 63.** Derivado de lo anterior, se obtiene que el Banco México, cuenta con facultades exclusivas otorgadas en la Constitución Federal para regular, los servicios financieros de manera general y de manera particular al emitir la Ley del Banco de México, el legislador, pormenorizó dichas facultades y así en el Capítulo V “De la Expedición de Normas y las Sanciones” en particular en el artículo 24 refirió que el Banco Central podría expedir disposiciones, cuando tuviera por propósito entre otras cuestiones- precisamente el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien la protección de los intereses del público.
- 64.** Lo anterior, se ve robustecido si se parte de la base de que, en aras del desarrollo del sistema financiero y la protección de los intereses de los usuarios, el Banco de México incentivó a las instituciones financieras emisoras de tarjetas bancarias para que adoptaran las medidas adicionales a fin de reducir riesgos derivados del uso de tales instrumentos en transacciones comerciales⁴, incluyendo por supuesto las operaciones interbancarias e **intrabancarias**, pues aun cuando se trate de un procedimiento dentro de una misma institución bancaria, se debe realizar con los mismos parámetros de vigilancia como si se tratase de una operación interbancaria, al hacer efectivo todas las medidas de protección para el cuentahabiente.
- 65.** Ahora bien, relativo a lo previsto en el artículo 26 de la Ley del Banco de México, señala que, para el ejercicio de las atribuciones de Banco de México, *podrá* solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia. Conforme a

⁴ CIRCULAR 34/2010, dirigida a las Instituciones de Banca Múltiple, Sociedades Financieras de Objeto Limitado y Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas relativa a las Reglas de Tarjetas de Crédito.

esto, puede considerarse que el vocablo “podrá⁵” se refiere, el que Banco de México tiene la opción de allegarse de las opiniones de las Comisiones señaladas, sin que ello, implica la obligación de realizarlo.

66. De ahí que no pueda inferirse que, a partir de la emisión de la Circular 12/2019, el Banco de México se haya extralimitado en sus facultades en detrimento de lo que se establece en la legislación correspondiente, y más aun de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 constitucional.
67. Para corroborar lo anterior, es menester acudir al artículo 4 de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en el que se dispone lo siguiente:

“Artículo 4. Para los fines previstos en el artículo 1 de esta Ley, el Banco de México emitirá disposiciones de carácter general para regular las tasas de interés, activas y pasivas, Comisiones y pagos anticipados y adelantados de las operaciones que realicen con sus Clientes, las instituciones de crédito y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, salvo lo previsto en el Artículo 4 Bis 3 que corresponderá regular de manera conjunta a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y al Banco de México.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere este artículo, el Banco de México regulará las Comisiones y tasas de interés, así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las Entidades Financieras con Clientes. Para el ejercicio de dichas atribuciones el Banco de México podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia Económica.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica que ejerza sus atribuciones respecto de las Entidades Financieras en términos de la Ley Federal de Competencia Económica. Para tales efectos, dichas autoridades podrán señalar las razones que motivan su solicitud, así como sugerir sanciones que puedan ser impuestas en términos de dicha Ley.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las instituciones de crédito o las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, podrán solicitar al Banco de México se evalúe si existen o no condiciones razonables de competencia, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios de las citadas entidades.

⁵ De acuerdo con la Real Academia Española: A. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo. B. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo. C. Ser contingente o posible que suceda algo.

El Banco de México podrá también evaluar si existen o no condiciones razonables de competencia, respecto de operaciones activas, pasivas y de servicios por parte de las Entidades Financieras, y podrá solicitar la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica para que ésta, en un plazo no menor de treinta días y no mayor a sesenta días naturales posteriores a su solicitud, en términos de la Ley que la rige, determine entre otros aspectos, si existe o no competencia efectiva, inflación, y los mercados relevantes respectivos.

Con base en la opinión de la citada dependencia, el Banco de México, en su caso, tomará las medidas regulatorias pertinentes, las que se mantendrán sólo mientras subsistan las condiciones que las motivaran. En la regulación, Banco de México establecerá las bases para la determinación de dichas Comisiones y Tasas de Interés, así como mecanismos de ajuste y períodos de vigencia.

El Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica que emita opinión sobre la subsistencia de las condiciones que motivaron la regulación.

Independientemente de las sanciones previstas en esta Ley, el Banco de México podrá suspender operaciones con las instituciones de crédito que infrinjan lo dispuesto en este precepto.

Lo previsto en este artículo no impide que el Banco de México ejerza en cualquier momento las facultades a que se refiere el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como las previstas en la Ley del Banco de México; ni limita que la Comisión Federal de Competencia Económica pueda, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, evaluar directamente si existen o no condiciones razonables de competencia ni ejercer sus atribuciones en términos de la legislación aplicable.

La Comisión Federal de Competencia Económica, cuando detecte prácticas que vulneren el proceso de competencia y libre concurrencia en materia de tasas de interés o en la prestación de servicios financieros, impondrá las sanciones que correspondan de conformidad con la Ley que la rige e informará de ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México.

El Banco de México propiciará que las instituciones de crédito y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas otorguen préstamos o créditos en condiciones accesibles y razonables. Para ello, deberá tomar en cuenta las condiciones de financiamiento prevalecientes en el mercado nacional, el costo de captación, los costos para el otorgamiento y administración de los créditos, las probabilidades de incumplimiento y pérdidas previsibles, la adecuada capitalización de las instituciones y otros aspectos pertinentes.

El Banco de México vigilará que las mencionadas instituciones otorguen préstamos o créditos en condiciones accesibles y razonables, y tomará las medidas correctivas que correspondan a fin de que tales operaciones se ofrezcan en los términos antes señalados, incluso, estableciendo límites a las tasas de interés aplicables a operaciones específicas; en cuyo caso podrá tomar en cuenta fórmulas de derecho comparado relevantes. El Banco de México podrá diferenciar su aplicación por tipos de crédito, segmentos de mercado o cualquier otro criterio que resulte pertinente, así como propiciar que los sectores de la población de bajos ingresos no queden excluidos de los esquemas de crédito.”

68. Es decir, dicho precepto faculta nuevamente al Banco de México para emitir disposiciones de carácter general para regular las tasas de interés, activas y pasivas, comisiones y pagos de las operaciones que realicen con los cuentahabientes, las instituciones de crédito y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones, con el fin de procurar la estabilidad y seguridad del poder adquisitivo a través del desarrollo financiero del país.
69. En esa misma línea, es válido considerar que en el artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, se continuó con esa línea de facultades al otorgarle al Banco de México, las directrices de política monetaria y crediticia para planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario Mexicano; ello, en apego al artículo 28 de la Constitución Federal anteriormente transcrito.
70. Lo anterior puede verse reflejado en la exposición de motivos de la Cámara de Diputados del veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y tres. Al respecto se resaltan los puntos siguientes:

“Hoy en día, la finalidad primordial, más no única, de todo banco central es proveer a la economía del país de moneda de curso legal. Así lo prevé la Ley que se propone, la cual reitera, en congruencia con la norma constitucional, que en la consecución de dicha finalidad el Banco de México deberá ante todo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la citada moneda. En el proyecto de Ley se proponen dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

(...)

La iniciativa propone recoger en la nueva Ley las disposiciones hoy dispersas, conformando un catálogo completo de las facultades normativas de la institución a fin de facilitar su conocimiento y observancia. Salvo por las precisiones que se comentan más adelante, las facultades que se proponen para el Banco de México son básicamente las mismas que hoy en día tiene la Institución.

(...)

Para facilitar la consecución de la finalidad del Banco, de promover el buen funcionamiento del sistema de pagos, se amplía el alcance de la facultad del Instituto Central, hoy confinada al ámbito de las cámaras de compensación, para que pueda regular, en general, el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional.

En beneficio de la seguridad jurídica se propone que en la Ley se señale claramente que las disposiciones del Banco sólo puedan tener por motivo la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público”.⁶

71. Así las cosas, es dable considerar que la Circular 12/2019 fue emitida en estricto apego a las facultades que de manera exclusiva le fueron concedidas por el Constituyente y después reconocidas por el legislador ordinario al Banco Central, al emitir la Ley del Banco de México, entre otras disposiciones en las que se reconocen las diversas potestades de seguridad y vigilancia en las transferencias, como ha quedado anotado en líneas anteriores.
72. Aunado a lo anterior, conviene precisar que las facultades concurrentes, de conformidad con la doctrina jurídica, así como los criterios de este Alto Tribunal, son aquellas, que excepcionalmente en la Constitución se determinó en diversos preceptos la posibilidad de que el Congreso fijara una repartición de competencias, entre la Federación, entidades federativas y los municipios en ciertas materias tales como la educativa, salud, seguridad pública, por decir algunas. En ese sentido, se debe entender que para considerar que las facultades concurrentes deben estar establecidas de manera específica; para entender que esa fue la intención del creador de la norma.
73. En ese sentido, la facultad de regular de manera general los servicios financieros -o particularmente- los sistemas de pagos, **corresponde de manera exclusiva al Banco de México y, en consecuencia, tiene facultades para expedir la Circular 12/2019 en análisis.**
74. Al respecto, sirve de apoyo el criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Pleno, que es del tenor literal siguiente:

“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."*, también

⁶ Exposición de motivos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y veinte de mayo de mil novecientos noventa y tres, ambas de la Cámara de Diputados.

lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.⁷".

75. Sentado lo anterior, ahora corresponde analizar el **quinto agravio**, conforme al cual la recurrente estima que contrario a lo señalado por la Juez de Distrito, las transferencias **intrabancarias**, no se deben considerar parte del sistema de pagos y, por ende, reguladas por el Banco de México.
76. Para ello, es necesario hacer alusión al sistema de pagos en relación con las operaciones intrabancarias.
77. En principio, se tiene que la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en su artículo 3, fracción XIV, señala lo que debe entenderse por sistema de pagos y dispone lo siguiente:

"Para los efectos de la presente Ley, en singular o plural, se entenderá por:

(...)

*XIV. **Sistema de Pagos:** a la serie de instrumentos, procedimientos, reglas y sistemas para la transferencia de fondos".*

78. El Banco de México ha señalado que el sistema de pagos es un conjunto de instrumentos, procedimientos bancarios y, por lo general, sistemas interbancarios de transferencia de fondos que aseguran la circulación del dinero; los cuales, originalmente fueron desarrollados para liquidar los mercados financieros, las obligaciones que se generan en otros sistemas de pago y para que los intermediarios financieros liquidaran sus obligaciones.

⁷ [J] Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, página 1042.

Asimismo, atendiendo a los avances tecnológicos y financieros se ha hecho posible que los intermediarios financieros ofrezcan los servicios de estos sistemas a sus clientes para pagos menores.

79. Los sistemas de pagos tradicionalmente se clasifican en dos grupos, los de alto valor y los de bajo valor. Los sistemas de pago de alto valor en México son:

- SPEI. Es el principal medio por el cual los bancos liquidan transacciones entre ellos y entre sus clientes.
- DALÍ. Es el sistema de depósito, administración y liquidación de valores, donde se liquidan todas las operaciones con títulos del mercado de valores.
- SIAC. Opera en las cuentas corrientes que los bancos tienen en el Banco Central.

80. Los sistemas de pago de bajo valor en México, por su lado están constituidos por cheques, transferencias electrónicas de fondos,⁸ domiciliaciones y tarjetas bancarias.

81. Para dar continuidad a lo anterior, en relación con las transferencias electrónicas, el Banco de México desarrolló un sistema de Código Digital (CoDi) que precisamente permite facilitar las transacciones de pago y cobro a través de transferencias electrónicas, de forma rápida, a través de teléfonos móviles. Es decir, estas transferencias se realizan para liquidar transacciones ya sea entre sus clientes o entre distintos bancos que forman parte del sistema financiero y que cuentan con esa plataforma.

82. En ese sentido, se tiene que las “**operaciones intrabancarias**” como las refiere el quejoso y recurrente, son aquellas que se realizan dentro de una misma institución financiera, es decir, entre los clientes de un mismo banco, a través de diversos medios, sistemas o dispositivos móviles; aun cuando en el dominio público no se encuentre una regulación específica o norma particular para tales mecanismos.

⁸ Información obtenida del Portal del Banco de México, en la siguiente dirección: <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/introduccion-sistemas-pago-tr.html>.

83. Así las cosas, esta Primera Sala advierte que las transacciones de pago y cobro a través de transferencias electrónicas -incluidas las que se realizan mediante Código Digital (CoDi)- forman parte del sistema de pagos que corresponde regular al Banco de México, de conformidad y con todo lo expuesto, mediante disposiciones de carácter general.
84. Por ende, es dable concluir que aquellas transferencias, de manera particular las que se realizan mediante CoDi, fueron reguladas a partir de las facultades que le fueron conferidas al Banco de México, por lo que su funcionamiento también puede advertirse inmerso en la Circular 12/2019, en particular en el artículo 17 Bis, en el que se normaron las transferencias electrónicas de fondos por aceptación de Mensajes de Cobro y se señaló que para la recepción de recursos a través de transferencias electrónicas de fondos ejecutadas con cargo a cuentas de depósito a la vista abiertas a la misma institución, (es decir, transferencias intrabancarias) la Institución Financiera que quiera brindar dicho servicio, deberá solicitar al Banco Central su previa autorización para llevar a cabo tales acciones.
85. Por ende, la institución financiera que pretenda otorgar el servicio correspondiente a los usuarios deberá presentar su solicitud de autorización a la Gerencia de Autorizaciones y Consultas de Banca Central, en los términos que el Anexo 28, establece.
86. Por último, debe desestimarse por **inoperante** el agravio marcado como **séptimo**, en el que la quejosa recurrente aduce que el la Juez de Distrito, se equivoca al señalar que la Circular 12/2019, no afecta el principio de prevención porque sólo contempla actos de molestia, es decir que no son actos privativos. Ello pues es contradictorio con la parte de la sentencia que señala que la emisión de la Circular, si implicó una afectación derivada de los efectos de los actos reclamados, siendo entonces una norma administrativa no idónea para privar derechos.
87. La inoperancia deriva, de que dicha afirmación parte de una premisa falsa. Lo anterior, pues la Juez de Distrito desarrolló exhaustivamente la diferencia entre actos de molestia y actos privativos; lo anterior fue analizado en la parte final de la sentencia, al contestar el concepto de violación marcado como A

6). Aunado a lo anterior, el Banco recurrente no realiza mayor desarrollo del que se advierta una confrontación real con dicha decesión judicial, por lo que no es posible el análisis de dicho concepto.

88. Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente jurisprudencia emitida por esta Primera Sala, de rubro y texto siguientes:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.”⁹

89. **Reserva de jurisdicción.** Ante la desestimación de los agravios analizados y debido a que la materia de constitucionalidad por la que reasumió competencia este Alto Tribunal ha quedado resuelta, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno para que se avoque a resolver los planteamientos de legalidad hechos valer en los agravios cuarto y sexto, en términos de lo previsto en los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo, relativos a la valoración de las pruebas exhibidos por la recurrente en su demanda de amparo.

VII. REVISIÓN ADHESIVA

90. Finalmente, toda vez que en el caso se desestimaron los razonamientos de constitucionalidad hechos valer por la quejosa recurrente, lo procedente es declarar sin materia el recurso de revisión adhesivo interpuesto por el Director General de Amparos contra Leyes, en suplencia por ausencia del

⁹ [J] Primera Sala; Novena Época; del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 61, y registro digital 185425.

Subprocurador Fiscal Federal de Amparo, en representación del Presidente de la República, relativo al análisis de constitucionalidad.

91. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 1a./J. 71/2006, cuyo rubro es: **“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE”**¹⁰.

VIII. DECISIÓN

92. Consecuentemente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados los agravios, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar a la quejosa el amparo solicitado, respecto al planteamiento de constitucionalidad de los artículos 17 Bis, Primero y Tercero Transitorios, y el anexo 28 de la *“Circular 12/2019 dirigida a las Instituciones de Crédito, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, así como a las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple reguladas que mantengan vínculos patrimoniales con Instituciones de Crédito relativa a las Modificaciones a la Circular 3/2012 (Instrumentación de Transferencias CoDi)”*.

Por lo anteriormente 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.

¹⁰ Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 71/2006 (9a), de rubro: **“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE”**. De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.”

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Banco Azteca, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, en términos de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se deja sin materia la revisión adhesiva.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para los efectos precisados en la presente resolución.

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