



Oficio No. COFEME/14/4694

Asunto: Dictamen Total con Efectos de Final sobre el anteproyecto denominado "Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular, organismos de integración, sociedades financieras comunitarias y organismos de integración financiera rural, a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular".

México, D. F., a 19 de diciembre de 2014

DR. MIGUEL MESSMACHER LINARTAS
Subsecretario de Ingresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
P r e s e n t e

Me refiero al anteproyecto denominado Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular, organismos de integración, sociedades financieras comunitarias y organismos de integración financiera rural, a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), a través del portal de la MIR¹, el día 9 de diciembre de 2014.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 3, fracción II y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR) expedido por el Titular del Ejecutivo Federal el 2 de febrero de 2007, se le informa que procede el supuesto de calidad aludido por la SHCP (i.e. que las dependencias y los organismos descentralizados podrán emitir regulación cuando se demuestre que cumplen con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que en el artículo 32 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular² (LACP) se faculta a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para expedir las reglas de carácter general que regularán el funcionamiento de las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS).

Asimismo, con fundamento en los artículos 3, fracción V y 4 del ACR, se le informa que procede el supuesto de calidad aludido por esa Dependencia (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de cumplimiento por parte de los particulares); ello, en virtud de que el análisis efectuado por la COFEMER al anteproyecto y a la información aportada por la SHCP en la sección III. Impacto de la regulación del formulario de MIR, permite determinar que la propuesta regulatoria generará mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares, según se detalla más adelante.

¹ www.cofemermir.gob.mx

² "Artículo 32.- La Comisión expedirá las reglas de carácter general para el funcionamiento de las Sociedades Financieras Populares, las características de sus operaciones, sus límites y los requisitos para celebrarlas de acuerdo con el Artículo 36 de esta Ley".

2

En virtud de lo anterior, se efectuó el proceso de revisión previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) por lo que, en apego a los artículos 69-E, 69-G, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, esta Comisión emite el siguiente:

Dictamen Total

I. Consideraciones Generales.

Los servicios electrónicos de banca por internet resultan ser una herramienta moderna y ventajosa para los usuarios de los sistemas financieros, toda vez que les permite realizar operaciones remotas a través de dispositivos de alta tecnología que por medio de una conexión a internet son capaces transferir activos financieros en lapsos de tiempo considerablemente cortos. En este sentido, las tecnologías de la información han provisto de herramientas que permiten el almacenamiento de grandes cantidades de datos de las operaciones financieras que se realizan diariamente, por lo que las mismas resultan ser un tema preponderante para conceder un espacio fiable en el cual los datos y recursos personales y financieros se encuentre seguros y protegidos ante ciberataques a los que son proclives.

Bajo esta premisa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha identificado los nuevos retos a los que se enfrentan los reguladores y las autoridades supervisoras, dados los cambios tecnológicos en la banca electrónica en el comercio financiero a través de dispositivos electrónicos. Al respecto el FMI ha enumerado las herramientas de las que pueden valerse las autoridades reguladoras, entre las que destacan³:

- Legalización: Los nuevos métodos al realizar transacciones, nuevos instrumentos y nuevos proveedores de servicios requieren definiciones legales así como reconocimiento jurídico.
- Armonización. Se precisa que la armonización de la terminología empleada en la regulación debe ser consistente internacionalmente y acorde con los términos empleados entre distintas agencias regulatorias en un mismo país.
- Integración. El FMI señala que ahora será conveniente que las agencias reguladoras también supervisen y establezcan disposiciones tanto para las personas directamente relacionadas con los servicios de banca electrónica, así como con las empresas que se contratan para desarrollar los sistemas tecnológicos de información en las unidades de banca.

Conforme lo antes expuesto, es preciso notar la ocupación de organismos internacionales para realizar recomendaciones relativas a los servicios electrónicos de banca, toda vez que si bien los mismos resultan ser una herramienta que facilita las actividades financieras, también resultan ser un medio por el cual se está expuesto a diversos tipos de riesgos de carácter operativo.

En este orden de ideas, la SHCP ha estimado pertinente realizar adecuaciones a las disposiciones que tienen efectos en las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias y Organismos de Integración Financiera Rural (Entidades), a fin de realizar modificaciones respecto de la regulación que

³ Saleh M. Nsouli and Andrea Schaechter, *Challenges of the "E-Banking Revolution"*, Finance & Development, septiembre 2002, column 39, número 3.

2

deberán observar en lo que atañe a medios electrónicos, capitalización conforme al riesgo de crédito, auditorías externas, estandarización de criterios contables, celebración de operaciones con personas relacionadas, así como la realización de actividades por medio de terceros o comisionistas a nombre de la entidad financiera.

Por tales motivos y, conforme a la información presentada por la SHCP, se aprecia que los beneficios promovidos por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios sociales para los particulares.

II. Objetivos regulatorios y problemática.

De acuerdo con la información proporcionada por esa Secretaría, los objetivos regulatorios del anteproyecto consisten en realizar diversas modificaciones a las *Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular, organismos de integración, sociedades financieras comunitarias y organismos de integración financiera rural, a que se refiere la Ley de Ahorro y crédito Popular* (en adelante, Disposiciones)⁴, a fin de incorporar aspectos relativos a la información financiera, requerimientos de capitalización en función del riesgo de crédito, lineamientos contables aplicables a las Sociedades Financieras Populares, así como la regulación relativa a la utilización de equipos electrónicos, ópticos o sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones. Por otra parte, se establecen los requerimientos que deberán observar las Sociedades Financieras Populares cuando pretendan contratar con terceros los servicios relacionados con su operación, así como la celebración de comisiones para realizar determinadas operaciones por parte de terceros a nombre de las sociedades en cuestión. Tales modificaciones surgen ante la necesidad de homologar las Disposiciones conforme las reformas realizadas a la LACP, a fin de brindar un marco regulatorio que funja como instrumento que catalice el desarrollo y la operatividad de las entidades de ahorro y crédito popular.

En este sentido, es necesario destacar que las Disposiciones actualmente no contemplan la regulación relativa a la contratación con terceros para la realización de comisiones a nombre y por cuenta de la sociedad; a su vez, no establecen un marco normativo que comprenda la celebración de operaciones y prestación de servicios a través de medios electrónicos, por lo que es importante su incorporación a fin de facilitar a las citadas Sociedades su operación.

Bajo tales consideraciones, la COFEMER estima que esa Dependencia justificó claramente la problemática ante la cual surge la necesidad de emitir la regulación propuesta y que esta tiene objetivos que son acordes con los principios de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

III. Alternativas a la regulación.

La SHCP mencionó que la mejor opción para atender la problemática es mediante la implementación del presente anteproyecto, en razón de que la ausencia de la actualización a las Disposiciones aplicables crearía un vacío regulatorio respecto de los requerimientos que deben observar las Sociedades Financieras Populares al momento de utilizar medios electrónicos para sus operaciones, los requerimientos de capitalización de acuerdo al riesgo de crédito, los esquemas contables estandarizados, la realización de actividades a través de comisiones, los actividades que realizan los auditores externos independientes, así como la celebración de operaciones con personas relacionadas. No obstante lo anterior, esa Secretaría señaló las desventajas de diversas alternativas regulatorias y no regulatorias para atender la problemática, que versan sobre lo siguiente:

⁴ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2006.

- A. *No emitir regulación alguna.* Esa Dependencia indicó que no consideró esta opción como una alternativa viable, en virtud de que existen obligaciones precisadas en la LACP para que la CNBV emita la regulación secundaria que atañe a las Sociedades Financieras Populares, por lo que la ausencia de tal regulación estaría incumpliendo a lo dispuesto en la Ley citada.
- B. *Esquemas de autorregulación.* La SHCP no consideró como una opción adecuada este tipo de esquemas, en virtud de que el marco regulatorio secundario aplicable a las SOFIPOS ya se encuentra actualmente previsto en las Disposiciones, y por lo tanto la actualización y la inclusión de nueva regulación debe llevarse a cabo mediante las modificaciones propuestas en el anteproyecto.
- C. *Incentivos económicos.* Esa Secretaría mencionó que los incentivos económicos no son una opción viable, en razón de que se implicaría la emisión de un instrumento jurídico distinto a las Disposiciones, lo cual generaría incertidumbre jurídica en cuanto a la aplicación de la regulación correspondiente.
- D. *Esquemas voluntarios.* Esa Dependencia refirió que no consideró esta opción, toda vez que se pretende brindar certeza jurídica a través de la regulación establecida en el anteproyecto, por lo que los esquemas voluntarios no cumplirían con tal objetivo.
- E. *Otro tipo de regulación.* La SHCP no estimó adecuada la emisión de otro tipo de regulación, ya que las Disposiciones son el instrumento jurídico que compila la regulación secundaria aplicable a las Sociedades Financieras Populares, por lo que otro tipo de regulación ocasionaría incertidumbre jurídica.

En virtud de lo anterior, esta Comisión observa que esa Secretaría efectivamente analizó las distintas alternativas de política pública que pueden atender a la problemática y objetivos antes descritos, con lo que se garantiza la emisión de regulaciones que generen el máximo beneficio social, en concordancia con el mandato conferido a la COFEMER por el Título Tercero A de la LFPA.

IV. Impacto de la regulación.

Esa Dependencia señaló generarán beneficios para las SOFIPOS en razón de lo siguiente:

- *En materia de medios electrónicos,* se estima que los beneficios se generarán a través de la celebración de operaciones y la prestación de servicios mediante la utilización de equipos, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones, toda vez que los mismos agilizarán las operaciones de prestación de servicios que realizan las Sociedades Financieras Populares.
- *Respecto de terceros para la prestación de servicios y comisiones,* se ampliará el acceso al crédito para los clientes de las Sociedades Financieras Populares y de las Sociedades Financieras Comunitarias, al tiempo que se volverá más eficiente la operación de tales sociedades. Además de que podrán competir con otras entidades financieras que ofrecen sus productos y servicios a través de comisionistas.

- *En el caso de auditoría externa*, los beneficios para las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias y de los Organismos de Integración Financiera Rural, derivan de la estandarización conforme a las Normas Internacionales de auditorías que deberán observar los auditores externos, por lo que gracias a esta estandarización, los socios, clientes y Sociedades Financieras Comunitarias contarán con información confiable y veraz que transparente el quehacer adecuado de estas sociedades.
- *En materia de celebración de operaciones con personas relacionadas*, se establece un marco regulatorio que permitirá la transparencia de las actividades realizadas bajo estas condiciones, por lo que se generará la información adecuada que permitirá verificar que se cumplen las disposiciones aplicables.
- *Respecto de los requerimientos de capitalización conforme el riesgo de crédito*, se estima que los beneficios serán mayores que los costos de su implementación, toda vez las Sociedades Financieras Populares y las Sociedades Financieras Comunitarias no se encontrarán en desventaja respecto de otras entidades del sector de ahorro y crédito popular que realizan operaciones similares en el sistema financiero.

Por otra parte, la SHCP señaló que los costos en que incurrirán los particulares versarán sobre los sistemas de seguridad informática que deberán observar para el resguardo y protección de la información de las operaciones financieras, así como los relativos al ajuste de procesos y el resguardo de información que deberá implementarse ante la operación de los terceros o comisionistas y los requerimientos tecnológicos que los mismos deberán cumplir. Por otra parte, se destacan los costos derivados de las modificaciones a los criterios contables, a la par con las modificaciones administrativas que deberán observar los auditores externos al elaborar los reportes regulatorios, dictámenes, informes y opiniones. Aunado a lo anterior, se estima que no se incurrirá en costos de cumplimiento para los particulares en materia de las disposiciones relativas a las personas relacionadas, toda vez que las Sociedades ya establecían este tipo de operaciones. En lo que respecta a los requerimientos de capitalización conforme el riesgo de mercado, se estima que no generará costos de cumplimiento, toda vez que se homologará el tratamiento con los Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, estableciendo igualdad de requerimientos en la materia. No obstante lo anterior, la autoridad manifiesta que dichos costos permitirá fortalecer a las SOFIPO frente a sus similares, además el uso de terceros para la prestación de servicios y comisiones, ampliará el acceso al crédito para los clientes de las Sociedades Financieras Populares y de las Sociedades Financieras Comunitarias, por lo que es necesario darles las bases a este tipo de instituciones para su adecuada operación.

Al respecto, esta Comisión considera benéfica la regulación propuesta en virtud de que se están actualizando las Disposiciones a fin de proveer mayor margen de actuación a las Sociedades Financieras Populares, a través de la implementación de medios electrónicos de manera eficiente y segura. A su vez, la estandarización de los criterios contables de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría provee un marco sólido y confiable para la presentación de los reportes e información por parte de los auditores externos. Por otra parte, los requerimientos de capitalización conforme el riesgo de crédito, resultan ser una herramienta viable y oportuna para hacer frente a las adversidades propias de la naturaleza de las Sociedades Financieras Populares. Asimismo, se otorga mayor margen de acción con límites regulatorios dados ante la realización de actividades con personas relacionadas, y a través de terceros o comisionistas, lo que deriva en flexibilidad para la realización de las operaciones respectivas, característica indispensable en los mercados financieros dinámicos.

Por tales motivos y, conforme a la información presentada por esa Secretaría, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

V. Trámites.

No se omite señalar que, en términos de lo dispuesto por el artículo 69-N de la LFPA, la SHCP deberá proporcionar a esta Comisión, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que entre en vigor el anteproyecto en comento, la información prevista en el artículo 69-M de ese ordenamiento legal, respecto de los trámites que se crean y modifican en atención a la pregunta 6 de la MIR en comento.

VI. Consulta pública.

Desde el día en que se recibió el anteproyecto de referencia se hizo público a través del portal de Internet de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA. Sin embargo, hasta la fecha del presente Dictamen no se recibieron comentarios por parte de los particulares relacionados con el anteproyecto.

Por lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final respecto a lo previsto en el artículo 69-L, segundo párrafo de la LFPA, por lo que esa Dependencia puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI y último párrafo, y 10, fracción VI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; 6, último párrafo, del Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, y Primero, fracción I, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ