

Oficio No. COFEME/17/5362

ACUSE

Asunto: Se emite 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.*

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
SUBSECRETARÍA DE INGRESOS
DEPTO. DE CONTROL DE GESTIÓN

29 AGO 2017

HORA: 13:59

NOMBRE: Noemy

Ciudad de México, a 28 de agosto de 2017

DR. MIGUEL MESSMACHER LINARTAS
Subsecretario de Ingresos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Presente

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 sistema informático de la MIR¹, el 15 de agosto de 2017.

Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/17/5193 de fecha 14 de agosto de 2017, mediante el cual esta Comisión solicitó ampliaciones y correcciones a la MIR recibida el 31 de julio de 2017.

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, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, la COFEMER emite el siguiente:

DICTAMEN FINAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*² (Acuerdo Presidencial), esta Comisión observa que mediante el documento anexo a la MIR 20170814173431_43246 Anexo 2 al MIR CUSOEIPO 14-AGO-

¹ www.cofemersimir.gob.mx

² Publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017.

2

17.docx, la SHCP indicó que de conformidad con lo indicado en el Primero Transitorio, los trámites y procedimientos iniciados entrarán en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF); lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento al Acuerdo mencionado, dichas acciones de simplificación regulatoria se mencionan a continuación:

Eliminaciones Regulatorias avanzadas	Monetización del beneficio que implica la flexibilización
<p>1) Se elimina del Anexo T de 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 (Disposiciones) la obligación para las personas físicas que tengan intención de participar en el capital social de una entidad financiera popular y personas que pretendan constituirse como acreedores con garantía respecto del capital social pagado de una entidad financiera popular, de presentar el reporte de información crediticia, con el carácter de reporte de crédito especial en términos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.</p>	<p>En virtud de la flexibilización que implicará la presente modificación para los destinatarios de la norma, esta Comisión considera que se generarán diversos beneficios económicos como lo es, en este caso, la cantidad de \$4,101.84 obtenida considerando que cada entidad financiera tiene un promedio de 16 accionistas, según lo expuesto en el numeral 9.2 del formato MIR</p> <p>Así, el beneficio total del sector ascendería aproximadamente a la cantidad de \$184,582.8 obtenida en virtud de que el sector de banca múltiple se encuentra conformado por 45 sociedades financieras populares operando a la fecha.</p>
<p>2) Se elimina del Anexo T de las Disposiciones, la obligación para las personas morales que tengan intención de participar en el capital social de una entidad financiera popular y personas que pretendan constituirse como acreedores con garantía respecto del capital social pagado de una entidad financiera popular, de presentar el reporte de información crediticia, con el carácter de reporte de crédito especial en términos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.</p>	<p>En virtud de la flexibilización que implicará la presente modificación para los destinatarios de la norma, esta Comisión considera que se generarán diversos beneficios económicos como lo es, en este caso, la cantidad de \$4,101.84 obtenida considerando que cada entidad financiera tiene un promedio de 16 accionistas, según lo expuesto en el numeral 9.2 del formato MIR</p> <p>Así, el beneficio total del sector ascendería aproximadamente a la cantidad de \$184,582.8 obtenida en virtud de que el sector de banca múltiple se encuentra conformado por 45 sociedades financieras populares operando a la fecha.</p>

Asimismo, esta COFEMER observa que, de conformidad con lo expuesto por esa Secretaría en los considerandos del anteproyecto en comento, tratándose de personas propuestas a ocupar los cargos de consejero, director general o funcionario dentro de las dos jerarquías inmediatas anteriores a la de este, así como de comisarios de estas entidades financieras, se elimina la presentación en dos ocasiones de la carta de no antecedentes penales y del informe de datos registrales, lo que habrá de redundar en la simplificación del trámite correspondiente. Lo que representa un ahorro para el sector regulado de \$172,277.28 pesos aproximadamente.

Al respecto, esa SHCP menciona en el Anexo antes referido que: "el beneficio total del sector que ese muestreo reportaría se calcula en \$369,165.6, cantidad obtenida en virtud de que el sector de banca múltiple se encuentra conformado por 45 sociedades financieras populares operando a la fecha". Aunado a los \$172,277.28, representa un ahorro total de \$541,442.88 pesos. Asimismo, se observa que los costos de cumplimiento del anteproyecto serían de aproximadamente \$519,498.05 pesos, tal y como se explica más adelante en el presente escrito.

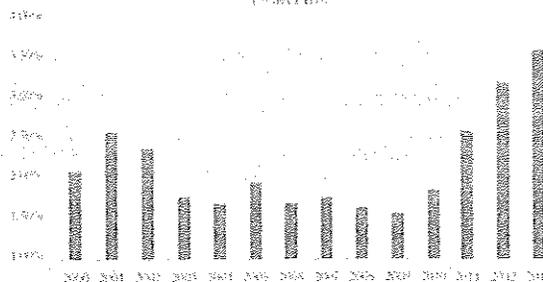
2

En las figuras I y II se muestra las etapas de los flujos financieros tanto del lavado de dinero como del financiamiento al terrorismo, donde se advierte que comparten la característica de que a través de dichas actividades se realizan movimientos financieros, que buscan dotar de recursos a actividades ilícitas; sin embargo, existe la diferencia de que para el caso de los fondos destinados a las actividades de las organizaciones terroristas, estos pueden provenir de actividades lícitas e ilícitas. Por consiguiente, es relevante prever medidas que coadyuven a identificar el origen y destino de los recursos.

En este sentido, se advierte que las actividades ilícitas pueden perjudicar al sistema financiero en su activo principal que es la confianza, lo que se traduce en la materialización de diversos riesgos, como pueden ser el riesgo operativo y el riesgo legal, entre otros. Por tanto, la materialización de dichos riesgos pudiera resultar en costos específicos, como la pérdida de rentabilidad, liquidez, fuga de capitales (por su naturaleza volátil derivado de un traslado de fondos de una institución a otra) y costos de investigación o sanciones por parte de la autoridad hacia las instituciones financieras.

Sobre el particular, en México existe la evidencia de que los recursos destinados al lavado de dinero han aumentado en los últimos años (Gráfica 1). En este contexto, es posible que diversas entidades financieras integrantes del sistema financiero mexicano podrían estar siendo afectadas ante la posibilidad de incurrir en algún riesgo respecto a los actos, operaciones u omisiones vinculadas con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo. Lo anterior, derivado de que la naturaleza de esas entidades, tienen una gran exposición frente a diversos usuarios y sus recursos.

Gráfica 1. Lavado de Dinero en México
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Por lo anterior, es importante señalar que con la adecuada identificación de recursos de procedencia ilícita se puede coadyuvar a atacar eficazmente el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. De esta manera, con el objetivo de prevenir dichas actividades ilícitas, el Gobierno Mexicano ha diseñado estrategias de política pública enfocadas a la detección y prevención de estas actividades ilícitas, considerando las mejores prácticas internacionales establecidas por la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de la Naciones Unidas (ONU) y el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el blanqueo de capitales (GAFI); ello, a fin de implementar un marco normativo enfocado al Sistema Financiero en su conjunto, así como a otros sectores económicos, tomando en consideración las particularidades de la economía mexicana.

En este tenor, por medio de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones

2

Financieras⁵ (Reforma Financiera), se realizaron reformas a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con la finalidad de facultar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para realizar actividades de supervisión y vigilancia, para verificar el cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que de ellas emanen en materia de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Tomando en consideración lo anterior, la SHCP ha emitido diversas disposiciones de carácter general en materia de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones con recursos de procedencia ilícita con el objeto de que los sujetos regulados o entidades financieras⁶ puedan reforzar sus medidas respecto del cumplimiento de lo previsto en dichas disposiciones para la detección y prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En este sentido, con la finalidad de que las entidades financieras se encuentren en posibilidad de reforzar sus medidas de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo en sus relaciones comerciales, la SHCP ha previsto la necesidad de modificar ese instrumento jurídico.

Por lo anterior, esta COFEMER considera pertinente la expedición del anteproyecto de mérito, en virtud de que ello facilitará la identificación de los involucrados en actividades con recursos de procedencia ilícita, la elaboración y entrega de los reportes de operaciones inusuales y preocupantes que son remitidos por los sujetos regulados a la autoridad, así como la evaluación de los riesgos a los que están expuestos en virtud de sus relaciones comerciales, lo que a su vez coadyuvará a lograr un sistema financiero más fortalecido, seguro y estable.

III. Objetivos regulatorios y problemática

En lo referente a la información proporcionada por esa Dependencia a través de la MIR correspondiente, se observa que los objetivos del anteproyecto son:

- 1) *Precisar la información que integra las solicitudes de autorización para organizarse y operar como entidad financiera popular relacionada con la calidad técnica, honorabilidad, historial crediticio satisfactorio y solvencia económica de los posibles socios.*
- 2) *Establecer como requisito para obtener la autorización para organizarse y operar como y operar como entidad financiera popular, presentar copia del documento expedido por la CNBV en el que se haga constar la certificación del oficial de cumplimiento que será nombrado por la entidad financiera popular.*

Por otra parte, de acuerdo con lo expuesto por la Secretaría, la necesidad de emitir la propuesta regulatoria en comento se desprende de que:

- 1) *La información que integra las solicitudes de autorización para organizarse y operar como entidad financiera popular no es clara, por lo que surgieron dudas de los interesados respecto al tipo de documentos que debían entregarse, principalmente, si la persona radicaba en el extranjero.*

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de enero de 2014.

⁶ Instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

- 2) *Se detectó que las entidades financieras populares no cumplen con la obligación de tener un oficial de cumplimiento certificado por lo que, tomando en cuenta la importancia de las funciones que tienen este tipo de personas y que resultan necesarias para la lucha contra el lavado de dinero, es que se solicitará la certificación como documento anexo a la solicitud para constituirse*.

Bajo tales consideraciones, esta Comisión observa que a través del anteproyecto en comento se facilitará a los destinatarios de la norma el cumplimiento y observancia de la misma, permitiéndoles contar con un marco jurídico más claro y preciso que regule la forma en que podrán solicitar la autorización para organizarse y operar como entidades financieras populares.

Por lo anterior, esta Comisión considera justificados los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta, de conformidad con los principios de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

IV. Alternativas a la regulación

En lo referente a este apartado, la SHCP consideró que la propuesta regulatoria representa la mejor alternativa para atender la problemática señalada, toda vez que: *“permitirá que los destinatarios de la norma cuenten con un marco jurídico secundario más claro, preciso y completo que le brinde mayor certeza jurídica”*.

Sin perjuicio de lo anterior, esa Secretaría consideró diversas alternativas regulatorias y no regulatorias, mismas que fueron analizadas para atender la problemática en comento y posteriormente descartadas, de conformidad con lo que se enuncia a continuación:

- a) **No emitir regulación alguna.**- Al respecto esa Dependencia señaló no haber considerado esta medida, toda vez que *“es necesario emitir la regulación correspondiente a fin de promover un marco jurídico más completo y actual que les brinde certeza jurídica y un sano desarrollo del sistema financiero mexicano”*.
- b) **Esquemas de autorregulación.**- En referencia a tal mecanismo, la autoridad indicó que *“la CNBV tiene por mandato de ley el supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, por lo que dicha facultad de regulación no puede ejercerla el sector privado pues es exclusiva del Estado; en consecuencia, la autorregulación del sector financiero no es factible jurídicamente.”*
- c) **Esquemas voluntarios.**- Sobre el particular, esa Dependencia descartó tal posibilidad debido a que *“las propias leyes financieras señalan que la CNBV será la autoridad competente para expedir las disposiciones de carácter general relativas a la materia del presente anteproyecto”*.
- d) **Incentivos económicos.**- La Secretaría también consideró inviable este tipo de mecanismos, debido a que *“la modificación que contempla el presente anteproyecto, versa sobre las Disposiciones emitidas por parte de la CNBV en uso de las facultades previstas en las distintas leyes que la rigen, por lo que el cumplimiento de las leyes no puede estar supeditado a la obtención de un beneficio económico por parte de los particulares”*.
- e) **Otro tipo de regulación.**- Esa SHCP no consideró adecuada la emisión de otro tipo de regulación ya que *“la emisión de otro tipo de regulación daría lugar a incertidumbre jurídica”*

Cuadro II. Acciones regulatorias identificadas y justificadas por la SHCP

Referencia en el anteproyecto	Descripción del contenido	Justificación
Anexo T de las Disposiciones	las modificaciones realizadas versan en la eliminación de la obligación de presentación, para el caso de personas físicas y morales, del reporte de información crediticia, con el carácter de reporte de crédito especial en términos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia; lo anterior, implica la eliminación de dos acciones regulatorias, puesto que con la entrada en vigor de la presente modificación, se eliminan dos apartados distintos de la sección 8 del Anexo T en cuestión, es decir, uno en el caso de los documentos que se deben acompañar a la solicitud presentada por personas físicas y otro en el caso de la documentación aplicable a personas morales.	La presente modificación tiene como finalidad, atigerar la carga obligacional y normativa de los particulares puesto que, de conformidad con el texto vigente, los particulares, sean personas físicas o morales.
Anexo U de las Disposiciones	Se precisará que, para el caso de personas que no hayan residido en territorio nacional por un periodo de seis años anteriores a la fecha de la solicitud de autorización, el reporte de información crediticia que deberán presentar será el documento equivalente expedido en el país de su residencia. Adicionalmente, se aclara que la denominación correcta del documento expedido por la Procuraduría General de la República y que debe presentarse con el Anexo U, es "Informe de datos registrales" y no "Constancia de datos registrales". Se precisa cuál es el documento que deberán presentar aquellas personas que no residan en territorio nacional, la dependencia del Gobierno Federal que tramita los documentos solicitados y el supuesto en que las autoridades competentes requieran de una petición de esta CNBV para tramitar los documentos aludidos.	Las modificaciones son con la finalidad de precisar los documentos que se deben presentar para que la CNBV este en posibilidad de otorgar la autorización en comento y así, crear certeza jurídica en los sujetos regulados.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la SHCP identificó y justificó las acciones regulatorias que se desprenderán de la emisión de la propuesta regulatoria.

2. Costos

Conforme a la información contenida en la MIR recibida el día 15 de agosto de 2017, la Dependencia indicó que: "los costos que se generarán con la implementación del presente anteproyecto serán mínimos, ya que, para obtener la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo por parte de los oficiales de cumplimiento de las sociedades interesadas en obtener la autorización para organizarse y operar como entidad financiera popular, se deberá efectuar el pago de derechos por la cantidad de \$11,544.29 (once mil quinientos cuarenta y cuatro pesos 29/100 M.N.) por concepto de "análisis" y, en su caso, la certificación o renovación de los auditores externos independientes y demás profesionales, así como a los oficiales de cumplimiento, que presten sus servicios a las entidades y personas sujetas a la supervisión de la CNBV para la verificación del cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139 Quáter o 400 Bis del Código Penal Federal".

En este sentido, en virtud de que el sector de banca múltiple se encuentra conformado por 45 instituciones de crédito operando, los costos totales para los sujetos regulados por la implementación del anteproyecto materia del presente escrito son de \$519,493.05 pesos.

2

