

**Contacto CONAMER**

JCR2- LCF- AMMDE - AMB- B000212269

**De:** Contreras de Velasco María José <mcontreras@cofece.mx>  
**Enviado el:** jueves, 12 de agosto de 2021 08:43 p. m.  
**Para:** Erika Valverde Gutierrez; Alberto Montoya Martin Del Campo; Contacto CONAMER  
**CC:** Celia Perez Ruiz; Lamb de Valdes David; Ríos Dordelly José Rodrigo  
**Asunto:** Comentarios Cofece Expediente  
**Datos adjuntos:** 12.08.21\_Nota\_API\_Entidades\_Financieras.pdf

Estimada Érika

Espero que este correo te encuentre bien.

Adjunto encontrarás los comentarios de la Comisión Federal de Competencia Económica sobre el Anteproyecto de la "RESOLUCIÓN QUE MODIFICA LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL APLICABLES A LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO (COMISIONISTAS)".

<https://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/2615>

Mucho agradeceré tu confirmación de recibido y que estos comentarios sean publicados en el expediente del Anteproyecto.

Saludos,  
MJ



---

## Consideraciones en materia de competencia sobre el anteproyecto de “Resolución que Modifica las disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (Comisionistas)”.

---

### I. Antecedentes

1. El 14 de julio de 2021, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicó en el Sistema de Manifestación de Impacto Regulatorio (SIMIR) de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el anteproyecto de “Resolución que Modifica las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito (Comisionistas)” (Anteproyecto) con un Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de impacto moderado.<sup>1</sup>
2. El 23 de julio de 2021, la SHCP envió al SIMIR una nueva versión del Anteproyecto con AIR de impacto moderado.<sup>2</sup>
3. El 19 de octubre de 2017 el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) emitió la OPN-007-2017 en la que señaló que la información de los datos transaccionales de los clientes o el acceso a la historia de sus cuentas de depósito pueden ser insumos indispensables para el funcionamiento y capacidad de competir de las instituciones financieras. En este sentido, esta Comisión ha recomendado evitar que la regulación obstaculice el acceso a la información, toda vez que esto podría inhibir la competencia entre instituciones financieras.<sup>3</sup> Adicionalmente, manifestó la importancia de que la regulación cumpla con ciertos principios básicos, como son:
  - Neutralidad a la tecnología y trato no discriminatorio. Debe garantizarse que actividades equiparables estén sujetas a una regulación similar, independientemente de la forma en que se otorgue el servicio.
  - Proporcionalidad. La regulación que enfrente cualquier empresa debe ser acorde a su modelo de negocio, complejidad y nivel de riesgo.
  - Flexibilidad. El diseño de la regulación debe permitir la adopción de nuevos modelos de negocio y no inhibir la innovación.

### II. II. Modificaciones contenidas en el Anteproyecto

El Anteproyecto propone principalmente las siguientes modificaciones:

“**Artículo 317.-** Las Instituciones podrán contratar con terceros, incluyendo a otras Instituciones o entidades financieras ~~nacionales o extranjeras~~, la prestación de servicios necesarios para su operación, así como **celebrar** comisiones para realizar las operaciones previstas en el Artículo 46 de la Ley,<sup>4</sup> con sujeción a lo señalado en el presente capítulo **XI del Título Quinto de estas disposiciones.**”

Las disposiciones del presente Capítulo XI, no serán aplicables cuando las Instituciones contraten los servicios que se indican a continuación:

**[...]XVII. El servicio para desarrollar o administrar interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas que permitan compartir los datos financieros abiertos y datos agregados a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 76 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera; en el entendido que tratándose del servicio para el desarrollo o administración de interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas que permitan compartir datos transaccionales a que se refiere la fracción III del**

---

<sup>1</sup> El expediente está disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/mirs/52017>

<sup>2</sup> El expediente está disponible en: <https://cofemersimir.gob.mx/mirs/52083>

<sup>3</sup> OPN-007-2017. COFECE, página 10. Disponible en: <https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Opiniones/V20/6/3953499.pdf>

<sup>4</sup> El artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito establece las operaciones que podrán realizar las instituciones de crédito. Disponible en: <https://bit.ly/3jIDmLt>.

**referido Artículo 76,<sup>5</sup> las Instituciones deberán observar lo previsto en los Artículos 326 o 328 de las presentes disposiciones, según corresponda. [...]**

"Artículo 324.- Las Instituciones, en el contrato de comisión mercantil que celebren para la realización de las operaciones a que se refiere la presente sección, en adición a lo dispuesto por la fracción III del Artículo 318, deberán prever lo siguiente: [...]

VIII. Que el comisionista respectivo tendrá prohibido: [...]

g) Pactar en exclusiva con cualquier Institución incluida la comitente, la realización de las operaciones y actividades consistentes en la recepción de pago de servicios no bancarios, así como el pago de tarjetas de crédito. [...]

**Las Instituciones, en la realización de las operaciones a que se refiere la presente Sección Segunda del Capítulo XI, podrán contratar comisionistas que les presten de manera exclusiva sus servicios, salvo por lo señalado en el inciso g) de la fracción VII del presente artículo. No obstante, lo anterior, las Instituciones no podrán contratar como comisionistas a terceros que, durante los 12 meses inmediatos anteriores a la fecha en que entre en vigor la contratación, se hubieren desempeñado como comisionistas exclusivos de otra Institución."**

**"Artículo 326.- Las Instituciones en la contratación de terceros para la realización de un proceso operativo o para la administración de bases de datos y sistemas informáticos, relacionados con operaciones diferentes a las referidas en la Sección Segunda anterior, deberán dar aviso a la Comisión, previamente a la contratación con terceros, con otras Instituciones o entidades financieras, para la correspondiente prestación de servicios o comisión. ."**<sup>6</sup>

**"Artículo 328.- Las Instituciones requerirán de la autorización de la Comisión, para la contratación con terceros de la prestación de servicios o comisiones, para la realización de un proceso operativo o para la administración de bases de datos, que se proporcionen o ejecuten parcial o totalmente fuera de territorio nacional o por residentes en el extranjero, en todo momento, con independencia de que los procesos de que se trate puedan o no afectar cualitativa o cuantitativamente una o más de las operaciones que realice la Institución."**

(añadido en énfasis) (eliminado en tachado)

En resumen, las modificaciones propuestas en el Anteproyecto implicarían que: i) cuando las entidades financieras contraten proveedores o desarrolladores de APIs *read only*<sup>7</sup> nacionales deberán observar lo previsto en el artículo 326 de las Disposiciones, es decir dar aviso a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); ii) cuando la entidades financieras contraten APIs *read-only* extranjeras deberán cumplir con lo previsto en el artículo 328 de las Disposiciones, es decir solicitar autorización a la CNBV; e (iii) incluye la prohibición de que los comisionistas exclusivos presten sus servicios a otra Institución Financiera dentro de los 12 meses siguientes.

Conforme al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): "[e]s necesario realizar ajustes a la normatividad vigente aplicable a los corresponsales y terceros que presten sus servicios a las instituciones de crédito, **con la finalidad de implementar medidas de seguridad sobre la información y operaciones que estos realicen**, en aras de procurar un sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, así como fomentar la inclusión financiera al

<sup>5</sup> "Artículo 76.- Las Entidades Financieras [...] estarán obligadas a establecer interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas que posibiliten la conectividad y acceso de otras interfaces desarrolladas o administradas por los mismos sujetos a que se refiere este artículo y terceros especializados en tecnologías de la información, con el fin de compartir los datos e información siguiente: [...] III. **Datos transaccionales:** son aquellos relacionados con el uso de un producto o servicio, incluyendo cuentas de depósito, créditos y medios de disposición contratados a nombre de los clientes de las entidades mencionadas en el primer párrafo de este artículo, entre otra información relacionada con las transacciones que los clientes hayan realizado o intentado realizar en su Infraestructura Tecnológica. **Estos datos, en su carácter de datos personales de los clientes, solo podrán compartirse con la previa autorización expresa de éstos.**" (énfasis añadido)

<sup>6</sup> Asimismo, según el artículo 327 de las Disposiciones, el aviso deberá "ser suscrito por el director general de la Institución y reunir los requisitos siguientes: I. Contener el informe a que se refiere la fracción II del Artículo 319 [...] II. Acompañar el proyecto de contrato de prestación de servicios [...]"

<sup>7</sup> Las APIs que solo pueden proporcionar datos de lectura sin que el usuario pueda realizar modificaciones a la base de datos a través de la API son conocidas como "*read-only*".

facilitar los trámites para poder contar con corresponsales y terceros, así como eliminar restricciones para el tipo de entidades financieras que pueden realizar dichas operaciones.<sup>8</sup> (énfasis añadido)

No obstante, el AIR es omiso en brindar una justificación o explicación sobre qué riesgo o problemática se subsana en específico con esta modificación. Además, no es claro sobre cómo esta es la medida menos intrusiva a la competencia para lograr estos objetivos, sobre todo a la luz de que en otros países la regulación no considera procedimientos de autorización y aviso para las APIs *read-only*, lo que podría ser señal de que el riesgo para la seguridad de la información que la operación de éstas conlleva es menor.<sup>9</sup> Al respecto, sería conveniente, que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) solicite en su Dictamen una explicación sobre la necesidad y pertinencia de estas modificaciones, sobre todo a la luz de los posibles efectos en competencia y libre concurrencia que éstas podrían tener, conforme se señala a continuación.

### **III. Consideraciones en materia de competencia y libre concurrencia**

#### *a) Incrementa los costos regulatorios promoviendo la concentración de mercado de desarrolladores o proveedores de APIs en el país.*

El Anteproyecto propone sujetar a las APIs *read-only* a las mismas obligaciones que las APIs *read/write* que operan actualmente bajo los artículos 326 y 328 de las Disposiciones, lo que podría resultar en una carga desproporcionada e injustificada contra los riesgos de los servicios que proveen las APIs *read only*.

Los desarrolladores o proveedores de APIs que operan bajo los términos del Artículo 76, fracción III, de la Ley para Regular Instituciones Financieras (LRITF) proveen a las entidades financieras servicios de transacción de datos. Los desarrolladores o proveedores de APIs que ofrecen este tipo de servicios, únicamente pueden acceder a bases de datos y sistemas de información en modo lectura (*read-only*) a efecto de compartir la información solicitada a una entidad financiera por parte de terceros solicitantes. Es decir, a diferencia de las APIs *read/write*, los desarrolladores o proveedores de APIs *read-only* no pueden sobrescribir o modificar las bases de datos o los sistemas informáticos que mantienen las entidades financieras.

En este sentido, los riesgos en materia de la integridad, la composición, la confiabilidad y fiabilidad de los datos de los clientes mantenidos por las entidades financieras podrían ser menores, debido a que éstos no pueden ser comprometidos por los desarrolladores o proveedores de APIs *read-only* (utilizadas únicamente para transacción de datos). Lo anterior, dado que, por diseño, no tienen autorizaciones ni los permisos para realizar estas actividades.<sup>10</sup>

El incremento en los costos asociados al cumplimiento de las Obligaciones de Aviso (modificación al artículo 326 de las Disposiciones) y de Autorización (modificación al artículo 328 de las Disposiciones) podría favorecer la concentración desarrolladores y proveedores de APIs en el mercado mexicano. Lo anterior, debido a que, para evitar incurrir en los costos regulatorios que implica el cumplir con las Obligaciones de Aviso y Autorización, las entidades financieras tendrían incentivos para contratar a un solo desarrollador o administrador de APIs. De manera que esta motivación para mantener una única relación contractual podría generar una mayor concentración del mercado.

Para mantener el principio de proporcionalidad de la regulación mencionado anteriormente, esta COFECE recomienda revisar la pertinencia de sujetar a las APIs *read only* a las Obligaciones de Aviso y Autorización referidas en los artículos 326 y 328 de las Disposiciones con las que cumplen las APIs *read/write*. Lo anterior, toda vez que podría resultar una carga regulatoria que no sea congruente con los riesgos que cada una de estos implica.

#### *b) Podría desmotivar la entrada e inversión de desarrolladores y proveedores de APIs.*

---

<sup>8</sup> Apartado I. Definición del problema y objetivos generales de la regulación de AIR.

<sup>9</sup> En Reino Unido la *Competition Markets Authority* (CMA) indicó ciertos estándares que debían cumplir los bancos en el desarrollo de APIs de *read-only* y *read/write*; los cuales debían ser desarrollados, siguiendo los lineamientos de la CMA, pero coordinados por los nueve bancos más grandes de ese país -mejor conocido como *Open Banking Implementation Entity*, OBIE por sus siglas en inglés-. Disponible en: <https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/cma-order-puts-onus-on-industry-to-set-detail-of-open-banking-standards-> y <https://www.openbanking.org.uk/about-us/>

<sup>10</sup> Fuente: <https://www.moneysavingexpert.com/banking/open-banking/>

Al imponer la carga regulatoria adicional (conforme a las nuevas Obligaciones de Aviso del artículo 326 de las Disposiciones y de Autorización conforme al artículo 328 de las Disposiciones para APIs *read-only*) el Anteproyecto podría desincentivar la inversión de los proveedores de dichos servicios en México. Lo anterior, sobre todo a la luz de que en otros países, como el Reino Unido, las APIs *read-only* no requieren de autorizaciones para su contratación.<sup>11</sup>

De manera que las modificaciones propuestas podrían resultar en que los proveedores de APIs prefieran incursionar en otros mercados antes que en el mexicano, frenando así la competitividad de nuestro país frente a otras jurisdicciones e inhibiendo la competencia en el mercado.

Nuevamente, para conservar el principio de proporcionalidad, la COFECE sugiere valorar si ambos tipos de APIs (*read-only* y *read/write*) deberían sujetarse a la misma carga regulatoria, dado que estas no pueden llevar a cabo el mismo tipo de servicios para las entidades financieras de acuerdo con los permisos con los que cuenta cada una.

*c) Otorga ventajas exclusivas a desarrolladores y proveedores de APIs read-only mexicanas sobre las extranjeras.*

El Anteproyecto propone regulación diferenciada para APIs *read-only* mexicanas (solo aviso ala CNVB) y extranjeras (requieren autorización de la CNVB), sin ofrecer una explicación de por qué éstas están implican riesgos diferenciados.

En este sentido, la diferenciación entre los requerimientos regulatorios a los que se sujetan a los desarrolladores y proveedores de APIs *read-only* nacionales y los extranjeros podría representar una ventaja indebida para los primeros. Al respecto, el AIR es omiso en señalar por qué las APIs extranjeras podrían representar mayor riesgo o por qué sería necesario hacer una diferenciación entre las APIs nacionales y extranjeras.<sup>12</sup>

Para preservar el principio de neutralidad y trato no discriminatorio antes mencionado, esta COFECE recomienda sopesar si es necesario requerir que las APIs extranjeras estén sujetas a una autorización por parte de la CNBV a diferencia de los proveedores nacionales que requieren solo darle aviso.

*d) Dificulta la entrada de proveedores de APIs inhibiendo la competencia entre Instituciones Financieras.*

En octubre de 2017, el Pleno de la COFECE emitió una opinión sobre la iniciativa de LRITF. En dicho documento identificó que una de las particularidades del sector financiero es que los incumbentes -bancos e instituciones financieras tradicionales- cuentan con ciertos insumos -datos transaccionales de los clientes, historial bancario y crediticio, entre otros datos- que son indispensables para el funcionamiento eficiente y competitivo de las Instituciones de Tecnología Financiera (ITFs). Por lo tanto, la COFECE señaló la importancia de establecer la obligación de acceso abierto y no discriminatorio a dichos insumos, en la medida que sea técnicamente viable.

El Anteproyecto podría inhibir la participación y crecimiento de más APIs que ofrezcan sus servicios a las instituciones financieras y a las ITFs en el mercado mexicano. Esto podría encarecer o dificultar la transmisión en condiciones eficientes de la información, lo que a su vez, podría dificultar la competencia entre dichas instituciones y retrasar el acceso de las familias mexicanas a una mayor y mejor oferta de servicios financieros.

Por ello, la COFECE reitera la importancia de que la regulación en este sector promueva: la neutralidad y trato no discriminatorio, la proporcionalidad, y la flexibilidad.

*e) Genera barreras para que los comisionistas puedan atender diferentes Instituciones Financieras.*

El Anteproyecto, propone adicionar un párrafo al artículo 324 de las Disposiciones para establecer que las Instituciones Financieras no podrán contratar comisionistas que hayan trabajado como comisionistas exclusivos en los 12 meses anteriores con otra Institución.

---

<sup>11</sup> Sobre el “*read-only data standard*” y “*read/write data standard*” puede consultarse: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/600842/retail-banking-market-investigation-order-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/600842/retail-banking-market-investigation-order-2017.pdf)

<sup>12</sup> La AIR señala que “[e]s necesario realizar ajustes a la norma a fin de resolver temas de seguridad de la información (...)”. Sin embargo, no se señala cuáles son los posibles temas de inseguridad que se estarían disminuyendo con la regulación propuesta.

Lo anterior, por un lado, podría constituirse como un obstáculo para que las Instituciones Financieras contraten a los comisionistas que mejor atiendan sus necesidades y, por otro lado, restringe la capacidad de los comisionistas de ofrecer sus servicios a quien mejores condiciones de contratación le ofrezca.

Por lo anterior, la COFECE sugiere sopesar si es necesario incluir esta prohibición en el Anteproyecto.