



"2022, Año de Ricardo Flores Magón"

Ciudad de México, a 17 de enero de 2022.

**Atención al oficio CONAMER/22/0148, de 12 de enero de 2022.**

Sobre el particular, a efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 75 de la Ley General de Mejora Regulatoria, con fundamento en los artículos 27, fracción XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Unidad Administrativa manifiesta lo siguiente respecto a los comentarios al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de la Resolución que reforma y adiciona las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (Resolución), que se señalan a continuación.

***Comentarios Sin Fronteras IAP:***

(...) Por este medio me permito realizar opiniones y comentarios al anteproyecto "Resolución que reforma y adiciona las disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito", en términos de la Ley General de Mejora Regulatoria.

[...]

[...]

Los comentarios realizados se centrarán en la modificación al artículo 14a BIS de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, aun cuando los Considerandos de la reforma se centran en personas refugiadas, también haremos referencia a personas migrantes para señalar la importancia de su inclusión.

La situación de extranjería de las personas migrantes y sujetas a protección internacional genera obstáculos para el acceso a servicios previstos por el Estado y agentes particulares, principalmente por la falta de documentación de identidad y migratoria o por el desconocimiento de sus implicaciones. Si bien, todas las personas extranjeras deben contar con un pasaporte y un documento migratorio para el ingreso y permanencia en México, en ocasiones esto es difícil de lograr por situaciones que escapan de su campo de acción.

Para Sin Fronteras IAP es importante impulsar el acceso a derechos para todas las personas migrantes y sujetas a protección internacional independientemente de su situación migratoria, toda vez que la dignidad es una condición inherente a todas las personas independientemente de su nacionalidad y condición jurídica en el





Estado de recepción. Toda vez que una vida digna solo puede ser obtenida a través del ejercicio de múltiples derechos económicos, sociales y culturales, la inclusión financiera se vuelve indispensable para la satisfacción de necesidades que conllevan a la consecución de una vida digna.

En este sentido, consideramos que la reforma en cuestión debería ser más amplia para permitir el acceso al sistema financiero para todas las personas migrantes y sujetas a protección internacional sin subordinación a la tenencia de un documento migratorio, aún más cuando la situación migratoria irregular de la población en comento las coloca en una situación agravada de vulnerabilidad frente a aquellas con condición migratoria regular y al impedirles el acceso al sistema financiero se perpetúa dicha vulnerabilidad. Esta modificación sería acorde con el principio de igualdad y no discriminación y demás relativos al desarrollo del sistema financiero emanados de los artículos 1 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respuesta 1:

La integridad del ofrecimiento de servicios financieros depende en gran medida de la percepción que tenga el público de que las entidades que ofrecen productos financieros actúen dentro de un marco alto de estándares legales, profesionales y éticos, siendo su reputación uno de sus activos más importantes. Bajo ese orden de ideas, si los fondos provenientes de la comisión de diversos delitos pueden ser colocados, estratificados e integrados fácilmente a través de una entidad, se podría presumir que las mismas son cómplices activas de los actos delictivos, resultando en un efecto perjudicial en su reputación y en la disminución de sus operaciones y relaciones comerciales.

La promoción de la inclusión financiera y el fortalecimiento de un sistema efectivo de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo (PLD/FT) son objetivos que se complementan. La inclusión financiera busca que la población, particularmente la de bajos ingresos, acceda y use servicios financieros que sean apropiados a sus necesidades y sean provistos por instituciones financieras reguladas y supervisadas.

Si un extenso porcentaje de la población realiza sus transacciones fuera de este sistema, principalmente mediante el uso de efectivo, las medidas de PLD/FT pierden efectividad ya que dichas transacciones se encuentran fuera de su monitoreo. En efecto, el uso de dinero en efectivo es, por su naturaleza, el medio de pago más vulnerable en materia de PLD/FT, toda vez que es anónimo, no deja huella y es comúnmente aceptado.





Para elevar la bancarización en el país y por ende, la inclusión financiera, a partir de 2009 y hasta el año en curso, las autoridades financieras han emitido una serie de disposiciones para establecer un **sistema simplificado de identificación y monitoreo de cuentas de baja transaccionalidad** con el objetivo de facilitar la contratación de productos de captación, en especial de la población que no cuenta con ellos.

Ahora bien, el presente proyecto de Resolución tiene como objeto, entre otros, la promoción de acciones que favorezcan la inserción y convivencia social y económica, temporal o permanentemente en territorio nacional, de las personas refugiadas en México y personas mexicanas repatriadas, promoviendo la inclusión financiera y su protección internacional.

Es importante señalar que la Evaluación Nacional de Riesgos 2020 (ENR 2020),<sup>1</sup> a cargo de la Unidad de Inteligencia Financiera en cumplimiento con la Recomendación 1 de GAFI, señala dentro del apartado **“IV. Riesgos de LD derivados de amenazas y vulnerabilidades estructurales”** que la amenaza que representan las organizaciones delictivas en México en materia de LD continúa siendo de **probabilidad ALTA**.

Por otro lado, el apartado **“V. Riesgo del Financiamiento al Terrorismo”** señala que, si bien no se ha identificado la existencia de combatientes terroristas, la posición geográfica y la porosidad de las fronteras; así como la existencia de Organizaciones Fin Fines de Lucro (OSFL's) podrían hacer susceptible que México sea utilizado como plataforma financiera del terrorismo internacional.

Asimismo, señala que en México se encuentra una de las rutas de migración ilegal y de droga a EE.UU. la cual podría facilitar el ocultamiento de recursos humanos y/o materiales que pudieran ser utilizados para fines terroristas.

Es por esto que el Estado mexicano realiza esfuerzos para para mitigar los riesgos identificados por medio de la instauración de diversos mecanismos con el fin de prevenir y combatir conductas ilícitas que se pudieran presentar en los puertos de entrada y salida internacionales de mercancía y personas en México, se considera que aún existe un alto riesgo de que éstos sean utilizados para realizar algún acto ilícito.

---

<sup>1</sup> Evaluación Nacional de Riesgos 2020: <https://www.pld.hacienda.gob.mx/work/models/PLD/documentos/enr2020.pdf> Consultada el 27/12/21.



Derivado de lo anterior, esta Unidad Administrativa reconoce el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas que ingresan a nuestro país, independientemente de su situación migratoria, toda vez que es alta la probabilidad de que los mismos sean víctimas de algún delito como lo es la extorsión, el secuestro, tráfico de migrantes y personas, entre otros, los cuales generan grandes cantidades de recursos para las organizaciones delictivas.

Así, con el fin de salvaguardar la integridad de las personas que ingresan a nuestro país y permitirles el acceso a los servicios financieros, se realizan modificaciones y adecuaciones, con un **enfoque basado en riesgo**, al marco normativo en materia de PLD/FT a efecto de integrarlos al Sistema Financiero Mexicano a través de productos financieros como lo son las cuentas de depósito a la vista consideradas de bajo riesgo, las cuales están sujetas a un régimen de identificación simplificado, de acuerdo a lo señalado en la Recomendación 10 del GAFI.

En ese sentido, las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito (Disposiciones) reconocen el fomento a la inclusión financiera a través del ofrecimiento de servicios financieros sin menoscabar la importancia de la identificación de los riesgos de LD/FT a los que se encuentran expuestas las instituciones de crédito en la realización de sus operaciones. Lo anterior, cumpliendo con lo previsto en las 40 Recomendaciones de GAFI, organismo intergubernamental que fija los estándares internacionales en materia de PLD/FT y del cual México es miembro desde el año 2000.

Asimismo, es importante destacar que el objeto de las Disposiciones es establecer las políticas y procedimientos mínimos en materia de prevención de PLD/FT que las instituciones de crédito, como entidades financieras reconocidas formalmente por dicho ordenamiento legal deben observar para evitar ser utilizadas como vehículos para la comisión de los delitos de LD/FT, lo cual se lleva a cabo, entre otras cosas, a través de la identificación de los clientes.

En virtud de lo anterior, la autoridad reguladora consideró pertinente establecer que las instituciones de crédito puedan obtener los datos de identificación de personas refugiadas en México y personas mexicanas repatriadas, del documento oficial expedido por el Instituto Nacional de Migración que acredite la internación o legal estancia de las personas refugiadas, sin que sea necesario presentar adicionalmente el pasaporte o tarjeta pasaporte, y de la Clave Única de Registro de Población Temporal a que se refiere el Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población, a efecto de brindar certeza jurídica a



los sujetos obligados, así como para que estos cuenten con las herramientas necesarias que fungen como mitigantes de riesgo de LD/FT y los demás delitos antes mencionados, salvaguardando así la integridad del SFM.

Es importante señalar que el GAFI, en su **Recomendación 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo** y su Nota Interpretativa, establecen el principio general de que las medidas simplificadas son apropiadas cuando se identifican riesgos menores bajo ciertas condiciones (a menos que haya una sospecha de LD o FT). Asimismo, en su **Recomendación 10. Debida Diligencia del Cliente** y su Nota Interpretativa, establecen como una de las medidas de debida diligencia la identificación del cliente y verificación de su identidad utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes. Asimismo, la **Recomendación 11. Mantenimiento de registros** señala que debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de la aplicación de las medidas de debida diligencia (ej. copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), entre otros.

Es por tal que, conforme a la normatividad vigente, las instituciones de crédito deben asegurarse que los clientes presenten alguno de los documentos de identificación señalados en las Disposiciones y en el presente proyecto de Resolución a efecto de mitigar los riesgos asociados a la suplantación de identidad para la comisión de delitos, así como disminuir los riesgos de ser utilizados como vehículos para la comisión de los delitos de LD/FT.

Asimismo, uno de los factores que puede ocasionar la afectación de las relaciones de corresponsalía e incluso el cierre de cuentas (*de-risking*<sup>2</sup>) es una política de identificación y conocimiento del cliente insuficiente por parte de las instituciones de crédito mexicanas, toda vez que esto podría provocar una reducción del apetito por el riesgo en los bancos y la preocupación por la reputación de la banca mexicana, lo cual vulneraría la integridad de los Sistemas Financieros de ambas naciones.

Por otro lado, es importante mencionar que, desde febrero del presente año, el Pleno del GAFI acordó crear un equipo de trabajo para analizar y comprender mejor las consecuencias no deseadas resultantes de la aplicación de las

---

<sup>2</sup> El Grupo de Acción Financiera (GAFI), ha definido “de-risking”, como el fenómeno conforme el cual instituciones financieras finalizan o restringen relaciones de negocios con sus clientes o categorías de clientes, para evadir, en lugar de administrar, el riesgo que representan.



Recomendaciones del GAFI<sup>3</sup>. A pesar de estos esfuerzos, la eliminación del *de-risking* y la exclusión financiera siguen siendo retos para muchos sectores y son contrarios al enfoque basado en el riesgo promovido por el GAFI.

Durante esta primera fase del estudio, el GAFI señala que el *de-risking* es el resultado de una serie de factores como la inadecuada aplicación de los requisitos en materia de PLD/FT y la falta de aplicación del enfoque basado en riesgo.

Ahora bien, respecto a la exclusión financiera, el GAFI señala que son 2 los factores que contribuyen a la misma: en primer lugar, las herramientas basadas en riesgo de los Estándares (medidas simplificadas) son poco utilizadas por los países que más las necesitan para ampliar la inclusión financiera; en segundo lugar, los Estándares del GAFI, los procesos de evaluación y otras actividades no fomentan que las autoridades y el sector privado apliquen las medidas simplificadas al ser estas de aplicación opcional.

En este sentido, la política que la SHCP implementa en materia de PLD/FT para el sector financiero se apega a los estándares internacionales de GAFI. Por tanto, la Recomendación 1 en relación con la 10 señalan que los países deben evaluar el riesgo de LD/FT a los que están expuestas conforme a su naturaleza operación, y en función de ello exigir la identificación de los clientes en igualdad de condiciones para todos los participantes.

Finalmente, conforme a lo señalado anteriormente, no es viable la propuesta de modificación solicitada.

En caso de no adoptar la inclusión financiera sin discriminación, consideramos que la reforma debería ser más amplia para permitir, como mínimo, el acceso igualitario a las personas migrantes y refugiadas con condición migratoria regular en el país y que tienen acceso a la Clave Única de Registro de Población. En este caso, es necesario que los Considerandos del anteproyecto hagan referencia a la igual necesidad de inclusión financiera de personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, beneficiarias de protección complementaria y apátridas que tienen regular estancia en el país.

**Repuesta 2:** Adicionalmente a las razones expuestas en la Respuesta 1, el proyecto de Resolución considera a personas refugiadas dentro de las que se encuentran

---

<sup>3</sup> <https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html> Consultado el 29/12/21.



extranjeros con Tarjeta de Residente Permanente por reconocimiento de la COMAR como refugiado, así como las que tengan emitidas la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH). Es importante señalar que tanto la TVRH para solicitantes de la condición de refugiado, como la Residencia Permanente para personas refugiadas reconocidas, garantizan el derecho a trabajar de forma legal en el país y de abrir cuentas bancarias.

Al respecto, se consideran las categorías que señala toda vez que al tener una estancia regular en el país pueden tener alguno de los documentos de identificación oficial expedido por el Instituto Nacional de Migración. De este modo y de acuerdo con el Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2020<sup>4</sup> para el periodo enero-diciembre de 2020, del total de TVRH y Tarjetas de Residente Permanente 189 y 2,008 respectivamente fueron entregadas a apátridas. En tanto que los extranjeros documentados como residente permanente por reconocimiento de refugio la Unidad de Política Migratoria se tiene registro de 4 personas apátridas.

Conforme a lo señalado anteriormente, no es viable la propuesta de modificación solicitada.

Al reconocer la misma condición de vulnerabilidad para dichos grupos poblacionales habría lugar para la inclusión financiera en igualdad de condiciones. Es decir, aunque parece que la modificación al artículo 14a BIS fomenta la inclusión financiera en igualdad de condiciones al permitir la apertura de ciertas cuentas bancarias con pasaporte o documento migratorio, lo cierto es que mediante el artículo 4a se obstaculiza la inclusión a ciertas personas migrantes y solicitantes de asilo.

Se sostiene lo anterior toda vez que el artículo 4a, fracción I prevé que:

**“En caso de Clientes que sean personas físicas que declaren a la Entidad ser de nacionalidad mexicana o de nacionalidad extranjera en condiciones de estancia de residente temporal o residente permanente en términos de la Ley de Migración, o en calidad de representaciones diplomáticas y consulares en términos de los Lineamientos para la expedición de visas no ordinarias: (...)”**

---

<sup>4</sup> *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2020* Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines\\_Estadisticos/2020/Boletin\\_2020.pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2020/Boletin_2020.pdf) Consultado el 27/12/21.



Por ende, para lograr esta inclusión financiera igualitaria es necesario que dicha disposición sea modificada para que integre a personas extranjeras con condición de estancia de visitante por razones humanitarias quienes:

1. Tienen dicha condición por ser personas solicitantes de asilo ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; ofendidos, víctimas o testigos de delito en México; quienes deben ingresar o permanecer en México por una causa humanitaria o de interés público como son personas que reciben un tratamiento médico en México necesario para preservar su vida, mujeres embarazadas, personas adultas mayores, entre otras.
2. Tienen permiso de trabajo en virtud del artículo 164 del Reglamento de la Ley de Migración.
3. Tienen derecho a la Clave Única de Registro de Población derivado de la publicación del Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población.

Por dichas razones es ilusorio que las personas visitantes por razones humanitarias no sean beneficiarias de las facilidades para el acceso al sistema financiero cuando sus características apuntan a que tienen una estancia extendida en el país, por lo cual requieren de acciones para promover su convivencia social y económica. Lo anterior se verifica a partir de la experiencia de Sin Fronteras IAP donde hemos conocido de personas que conservan esta condición de estancia por un tiempo extendido, con permiso de trabajo, pero al no poder tener una cuenta bancaria son sistemáticamente excluidas; por ejemplo, las personas solicitantes de asilo cuyo proceso se extiende por hasta un año debido a la sobrecarga de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o pacientes VIH positivo que reciben de por vida el tratamiento de antirretrovirales en México.

**Respuesta 3:** La propuesta de modificación no es viable por las razones expuestas en la Respuesta 1.

Aunado a la modificación propuesta al artículo 4a, debería valorarse la inclusión del Documento de Identidad y Viaje emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores para aquellas personas imposibilitadas para acceder al pasaporte del país de origen por ser refugiadas, apátridas, por no tener su país representación consular en México o teniendo representación están imposibilitadas para obtenerlo.

**Respuesta 4:** Tomando en consideración las razones expuestas en la Respuesta 1, por el momento se limita el catálogo de documentos válidos de identificación a





los considerados en el presente anteproyecto, toda vez que los mismos cuentan con elementos de seguridad que permiten su verificación, lo cual favorece la mitigación de riesgos en materia de LD/FT, así como los relacionados con el robo de identidad. Asimismo, no se omite mencionar que se seguirá de cerca el avance en la implementación de mecanismos de seguridad en los demás documentos de identificación personal, para que, en caso de considerarlo necesario, se lleven a cabo las reformas necesarias a las Disposiciones, siempre con un enfoque basado en riesgo.

Conforme a lo señalado anteriormente, no es viable la propuesta de modificación solicitada.

Además de lo anterior se considera que en la redacción propuesta de la fracción II del artículo 14a BIS debería sustituirse la expresión “legal estancia” por “regular estancia” toda vez que en la fracción XXXIII del artículo 3 de la Ley de Migración se admiten las expresiones “regular” e “irregular” para hacer referencia a la hipótesis jurídica en la que se ubica una persona extranjera en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país.

**Respuesta 5:** En relación con este comentario, se hace la adecuación respectiva dentro del anteproyecto de la Resolución.

Asimismo, señalar que en los Considerandos debería corregirse el párrafo que aborda lo relativo a la Clave Única de Registro de Población puesto que el “Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población” y la “Modificación al Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población” establece que a las personas refugiadas se les asigna la Clave con carácter permanente, igualmente para las beneficiarias de protección complementaria, demás personas con condición de estancia de residencia permanente y las visitantes por razones humanitarias; mientras que para las personas solicitantes de asilo la Clave es emitida por un periodo no mayor a 180 días naturales.

**Respuesta 6:** De conformidad con la “Modificación al Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población<sup>5</sup>” publicado el 18 de octubre de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, así como las “Reglas para la ejecución de los procedimientos para la asignación de la Clave Única de Registro de

---

<sup>5</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5632965&fecha=18/10/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5632965&fecha=18/10/2021) Consultado el 29/12/21.



Población<sup>6</sup>, a las personas mexicanas repatriadas sin registro previo se les asignará la CURP temporal por un período no mayor a los **365 días naturales**. La transición de la CURP temporal a la CURP permanente se realizará de manera automática una vez que el acta de nacimiento del titular de la CURP se encuentre capturada en la Base de Datos Nacional del Registro Civil.

A las personas extranjeras solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria se les asignará la CURP con carácter temporal por un período no mayor a los **180 días naturales**. Una vez que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) resuelva de forma favorable a la persona extranjera su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado u el otorgamiento de protección complementaria, expida la constancia correspondiente y que el Instituto Nacional de Migración (INM) emita el documento migratorio que corresponda, se establecerá el carácter permanente de la CURP.

Ahora bien, a las personas extranjeras solicitantes de asilo político se les asignará la CURP con carácter temporal por un período no mayor a los **180 días naturales**, hasta en tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores resuelva, en definitiva, a través de la expedición del documento de otorgamiento de asilo político que corresponda.

Por su parte, a las personas extranjeras con condición de estancia de visitantes se otorgará la CURP temporal por un período no mayor a los **365 días naturales**. A partir de la resolución del INM que autorice a la persona extranjera la condición de estancia regular de visitante, y expida el documento migratorio que corresponda, se modificará la vigencia temporal de la CURP, estableciéndose el carácter permanente de ésta.

Finalmente, a las personas extranjeras con condición de estancia de residentes temporales o permanentes se otorgará la **CURP con carácter permanente**.

Conforme a lo señalado anteriormente, se realizan las adecuaciones respectivas dentro del anteproyecto de la Resolución, a efecto de brindar mayor claridad en la redacción del Considerando en cuestión.

---

<sup>6</sup>[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/688287/17122021-Reglas\\_para\\_la\\_ejecucion\\_de\\_los\\_procedimientos\\_Asignacion\\_de\\_la\\_CURP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/688287/17122021-Reglas_para_la_ejecucion_de_los_procedimientos_Asignacion_de_la_CURP.pdf) Consultado el 29/12/21.



Finalmente, debe considerarse que las personas refugiadas no son las únicas sujetas a protección internacional, sino también las apátridas, beneficiarias de protección complementaria y asiladas, quienes también tienen derecho a la residencia permanente como las personas refugiadas e igualmente se encuentran en condición de vulnerabilidad, por lo tanto, deberían sumarse de forma expresa en los Considerandos junto con las personas refugiadas.

[...]

[...]

**Respuesta 7:** Esta Unidad Administrativa reitera su compromiso para trabajar de manera conjunta con otras autoridades del sistema financiero y migratorias a efecto de seguir analizando, con un enfoque basado en riesgo, la viabilidad de introducir nuevos mecanismos que contribuyan al acceso a los servicios financieros para personas sujetas a protección internacional, promoviendo el ejercicio de sus derechos económicos, siempre teniendo como fin último salvaguardar la integridad del Sistema Financiero Mexicano y evitar que las instituciones financieras sean utilizadas como vehículo para la comisión de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.

Finalmente, conforme a lo señalado anteriormente, no es viable la propuesta de modificación solicitada.