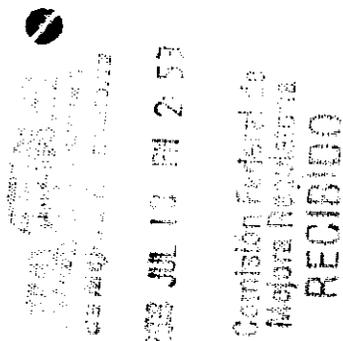


México D.F. a 18 de julio de 2008

**COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA**

Alfonso Reyes 30, piso 8.  
Col. Hipódromo Condesa.  
C.P. 06140, México D.F.



**At'n. Lic. Carlos García Fernández.**  
**Director General.**

**Referencia:** Comentarios al "Anteproyecto de la Resolución que modifica las Disposiciones de Carácter General aplicables a las Instituciones de Crédito (Título V, Capítulo XI)". Número de expediente 05/1186/200608.

Lic. Carlos Ramírez Elizondo, en nombre y representación de Banco Azteca S.A., Institución de Banca Múltiple, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el ubicado en Insurgentes Sur 3579, Torre 3, PB., Colonia Tlalpan la Joya, Delegación Tlalpan, C.P. 14000, México, Distrito Federal, respetuosamente comparezco y expongo:

En la página electrónica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria fue publicada el 20 de junio de 2008, la Manifestación de Impacto Regulatorio del Anteproyecto denominado "Resolución que modifica las Disposiciones de Carácter General aplicables a las Instituciones de Crédito (Título V, Capítulo XI)" Número de expediente 05/1186/200608, que tiene por objeto modificar las disposiciones relativas a la regulación de los servicios financieros que las instituciones de crédito contraten con terceros de servicios o comisiones.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 69-E de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al que le corresponde promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

Con fundamento en los artículos 69-H, 69-I, 69-J, 69-K y 69-L de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Banco Azteca, S.A. realiza los siguientes comentarios, a efecto de que sean considerados en el dictamen correspondiente que realiza esa Comisión, de acuerdo a lo dispuesto por la citada Ley.

## **BANCARIZACIÓN**

Según se establece en los considerandos del Anteproyecto, la figura del corresponsal bancario tiene como propósito: *“...ampliar las opciones para que el público en general tenga acceso a los productos bancarios más demandados, tales como recibir depósitos de recursos del público, así como para disminuir el costo de los referidos productos bancarios por parte de las Instituciones de crédito”*.

Bajo esta premisa, debe considerarse que este tipo de figura podría ser aplicable y funcional para zonas rurales en las que no es costeable la presencia de una sucursal bancaria debido a su ubicación geográfica, poco manejo de efectivo y escaso volumen de operación.

No obstante, en el Anteproyecto no se limita la figura de corresponsal a que opere únicamente en zonas rurales y/o que carecen de servicios financieros, sino que se deja abierta la posibilidad para que opere sin ninguna restricción geográfica.

Como referencia, de acuerdo con el Boletín Estadístico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a marzo de 2008, el 44% del total de sucursales de bancos múltiples del sistema financiero se concentra en los cuatro estados con mayor desarrollo económico. (Anexo 1).

A este respecto, resulta relevante revisar la experiencia internacional en la que queda demostrado que la figura del corresponsal bancario no ha cumplido con su propósito de bancarizar a las poblaciones con menor índice de desarrollo humano, especialmente en zonas apartadas o con precarias condiciones de infraestructura vial o telecomunicaciones:

En efecto, de acuerdo con estudios realizados por el Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (CGAP), organismo dependiente del Banco Mundial, cuyos resultados se presentan en una publicación de abril 2008 titulada “The Early Experience with Branchless Banking”<sup>1</sup> expone como en Brasil, país que implementó dicha figura desde 1999 y cuya experiencia es actualmente considerada “de éxito”, los corresponsales no llegan todavía a los segmentos más pobres y a menudo se limitan a ofrecer solo pago de servicios en lugar de servicios bancarios completos:

*“Son pocos los pobres y población no bancarizada que ha empezado a utilizar los servicios que proporcionan los “bancos sin sucursales” (corresponsales bancarios).*

*Habiendo examinado varios casos de bancos sin sucursales en el mundo, menos del 10% de los clientes son pobres o nuevos clientes de la banca, y solo están utilizando estos canales para pago de servicios y no para hacer depósitos, pagar créditos o retirar efectivo.*

*En un estudio llevado a cabo en Pernambuco (Estado Brasileño con bajo desarrollo económico), CGAP encontró que sólo alrededor del 5% de la población utilizó un corresponsal bancario al menos mensualmente para realizar otro tipo de operaciones distintas a pago de servicios o recibir pagos del gobierno”.*

<sup>1</sup> Focus Note No. 46 April 2008 “The Early Experience with Branchless Banking”, disponible en: [www.cgap.org/gm/document-1.9.2640/FocusNote\\_46.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2640/FocusNote_46.pdf)

A mayor abundamiento, de acuerdo con el Banco Central de Brasil, en 2005 el Sudeste del país concentraba el mayor número de “Correspondientes Bancarios”; en dicha región se encuentran las ciudades con mayor desarrollo económico: Río de Janeiro, Sao Paulo y Belo Horizonte. En Colombia, de acuerdo con el programa gubernamental “Banca de las oportunidades”, para abril de 2008 el 52% de “Corresponsales no bancarios” de ese país se concentra en dos de las principales poblaciones: Bogotá (Capital del país) y en el Departamento de Antioquia. (Anexo 2).

Las experiencias citadas evidencian que la falta de límites geográficos para la implementación de dicha figura puede propiciar altas concentraciones en las grandes ciudades, desvirtuando la función social que da origen al corresponsal bancario al amparo de la bandera llamada “bancarización”.

Por todo lo antes expuesto, el Anteproyecto de modificaciones a la Circular Única de Bancos (“CUB”), debiera considerar un límite para que la figura de corresponsal solo pueda utilizarse en poblaciones donde el acceso a canales bancarios es limitado o nulo, para que con el tiempo no se pueda desvirtuar el propósito fundamental de esta regulación, y que dentro de pocos años la nueva red de corresponsales bancarios sea una mera duplicación de la distribución actual de sucursales bancarias, que como ya vimos está altamente concentrada en las zonas urbanas de mayor actividad y crecimiento económico.

## **INEQUIDAD Y COMPETENCIA DESLEAL**

Modificar las disposiciones relativas a la regulación de los servicios que las instituciones de crédito contraten con terceros de servicios o comisiones, incorporando el régimen de “corresponsales bancarios”, para realizar las operaciones de captación por medio de dicha figura, conlleva una serie de inequidades y riesgos de acuerdo a la propia regulación que los bancos deben observar, a saber:

La regulación bancaria ha obligado a todas las instituciones de crédito a fortalecer su infraestructura física y tecnológica, contar con estrictas medidas de seguridad, personal debidamente capacitado así como a robustecer sus controles internos, todo ello con el propósito de brindar mayor protección a los usuarios de la banca.

Lo anterior se constata en los siguientes preceptos legales:

Art.90 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito (“LIC”): *“Las instituciones de crédito, en la celebración de operaciones con el público en general, deberán utilizar los servicios de apoderados, representantes, funcionarios y empleados que cuenten con conocimientos o capacidad técnica respecto de las características de las operaciones que se ofrezcan o celebren. Las instituciones serán responsables de proporcionar capacitación a su personal para cumplir con lo anterior”*

Art. 96 de la LIC: *“Las instituciones de crédito deberán establecer medidas básicas de seguridad que incluyan la instalación y funcionamiento de los dispositivos, mecanismos y equipo indispensable, con objeto de contar con la debida protección en las oficinas bancarias para el público, factores y dependientes que las ocupen, así como del patrimonio de la institución. Cuando las instituciones*

*contraten a las personas referidas en el artículo 46 Bis 1 de esta Ley, con el objeto de que éstas reciban recursos de sus clientes, en efectivo o cheque, adicionalmente deberán asegurarse que los establecimientos que al efecto utilicen dichas personas para llevar a cabo tales operaciones en representación de las propias instituciones, cuenten con las medidas básicas de seguridad que se establezcan conforme a lo señalado en el presente artículo.*

*(62) Para implementar lo señalado en el párrafo anterior, dichas instituciones deberán contar con una unidad especializada.”*

Art. 164, Fracción IV, inciso a) numerales 1 y 3 de la CUB: *“La Dirección General será la responsable de la debida implementación del Sistema de Control Interno; .....*

*.... IV. Prever las medidas que se estimen necesarias para que las transacciones u operaciones de la Institución y el Sistema de Control Interno, sean congruentes entre sí, adoptando, entre otras, las medidas siguientes:*

- a) Diseñar para aprobación del Consejo, la estructura organizacional de la Institución y sus modificaciones, observando para ello las políticas generales en la materia elaboradas por el director general y sujetas a la consideración del Comité de Auditoría, a que hace referencia la fracción I del Artículo 154 de las presentes disposiciones. Al efecto, dicha estructura deberá contemplar, cuando menos, los aspectos siguientes:*
  - 1. Las facultades generales o específicas otorgadas al personal, preservando una adecuada segregación y delegación de funciones, por línea de producto, tipo de operación, monto, nivel jerárquico, áreas, unidades de negocios o administrativas y comités, entre otros criterios de clasificación, así como sus restricciones.*
  - 3. La delimitación de facultades entre el personal que autorice, ejecute, vigile, evalúe, registre y contabilice las transacciones, evitando su concentración en una misma persona y un posible conflicto de interés”*

En contraste, el Anteproyecto de modificaciones a la CUB no contempla tales medidas para los corresponsales, creando así la posibilidad que existan redes de primera y de segunda, lo que pone en riesgo tanto a los nuevos usuarios como al sistema bancario en su conjunto, situación que llevada al extremo, con elevadas incidencias de asaltos y robos, podría producir una desbancarización.

Asimismo, propicia un tratamiento inequitativo y competencia desleal respecto de instituciones nuevas que tienen la posibilidad de multiplicar sus “puntos de venta” de manera rápida y “simple”, sin invertir en costosas medidas de seguridad, equipo e instalaciones.

Sobre el particular, la experiencia en Latinoamérica, dicta que la falta de requisitos más estrictos para operar con dicho esquema ha favorecido solo a un número reducido de instituciones bancarias:

- En Colombia, un solo banco absorbe el 88% del total de corresponsales bancarios.
- En Brasil el Lemon Bank, institución que opera únicamente pagos y no capta ni otorga créditos, cuenta con más de 5,200 puntos de venta a través de corresponsales bancarios

y no invirtió en sucursales ni atendió las medidas de seguridad física establecidas al respecto, a diferencia de otros bancos locales que si tuvieron que cumplirlas. (Anexo 2).

Los ejemplos anteriores demuestran que los corresponsales no han contribuido a la bancarización de los segmentos de clientes carentes de servicios financieros, ni a incrementar la oferta de productos financieros dirigidos a este nicho, sino que principalmente están sirviendo para descongestionar las sucursales bancarias.

Asimismo, al amparo de la nueva figura que se pretende incorporar con las Disposiciones en comento, podría darse el caso de que un banco nuevo establezca en las zonas urbanas una red de corresponsales, por lo que a fin de evitar que se distorsione esta figura y sea utilizada con fines de arbitraje regulatorio, debiera establecerse como condición indispensable para los bancos que quieran operar bajo este esquema, el que ya cuenten con una red de sucursales significativa.

En adición a lo anterior, de acuerdo a la LIC no se permite la contratación de personal al amparo del artículo 46 Bis1, para realizar en las sucursales de las instituciones, cualquiera de las operaciones referidas en el artículo 46 de este ordenamiento; empero, conforme al Anteproyecto de modificación, al personal de los corresponsales bancarios si les está permitido realizar las operaciones de captación y retiros de dinero.

## LIMITES

La Fracción VI del artículo 46 Bis I de la Ley de Instituciones de Crédito, prevé que las Disposiciones que al efecto emita la CNBV establecerán los límites individuales y agregados aplicables a las operaciones que podrán llevarse a cabo a través de terceros (Corresponsales) tratándose de las operaciones a que se refieren las fracciones I (Recepción de depósitos) y II (Aceptar prestamos y créditos) del artículo 46 de la citada Ley.

Por su parte el Anteproyecto de disposiciones establece *que “tratándose de las operaciones a que se refiere la fracción III del Artículo 319 de las presentes disposiciones no podrán exceder de un monto diario equivalente en moneda nacional a 10,000 UDIs por cuenta” y que “Por comisionista, de un monto mensual equivalente al 25 por ciento de la captación mensual promedio registrada en la propia Institución los últimos 12 meses”.*

Al respecto, dicho Anteproyecto contraviene lo previsto en la LIC, ya que al establecer en su artículo 323 la posibilidad de que la CNBV se reserve la facultad de autorizar que dicho límite sea excedido sin ninguna cortapisa, equivale a una discrecionalidad absoluta por parte de dicha autoridad, más allá de los que la propia LIC contempla.

Para el caso del límite individual hasta por un monto diario equivalente en moneda nacional a 1,500 UDIs por tipo de operación según la clasificación contenida en las fracciones II, V y VII del artículo 319 de dichas disposiciones en cada cuenta que tenga el cliente, representa que el límite en conjunto por día podría ascender a 9,000 Udis (\$36 mil pesos aprox.), situación que resulta incomprensible y se contrapone a uno de los fines del Anteproyecto, en virtud de que el propósito de la figura de corresponsal trata de bancarizar a los segmentos que no tienen acceso

a los servicios bancarios, los cuales por sus características propias no manejan estos importes para la realización de sus operaciones.

En este sentido deben reconsiderarse los límites que presenta el Anteproyecto.

### **CORRESPONSALES DE UN MISMO GRUPO ECONOMICO**

Permitir corresponsales de un mismo grupo económico, sin un límite muy bajo en relación al total de sucursales (por ejemplo el 5% en zonas verdaderamente apartadas) es abrir la puerta a una gran simulación. Esto permitiría sustituir una red de sucursales con una red de corresponsales, no con el fin de bancarizar a pueblos y personas apartadas de la red bancaria nacional, sino con el fin de obviar la regulación bancaria actual (principalmente a la LIC) y crear un ámbito de competencia desleal.

Además, al eximir en el art.323 fracción II de la CUB a las instituciones que celebren contratos de comisión con comisionistas que sean parte del mismo Grupo Empresarial o Consorcio al que pertenezca la propia institución de apegarse al límite del 25% de su captación mensual promedio en los últimos 12 meses, se deja la puerta abierta para que cada banco a su libre criterio imponga el límite que considere adecuado, situación que excede las previsiones de la LIC.

### **CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO.**

Desde el punto de vista Constitucional, tenemos que de conformidad con lo previsto por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Rectoría Económica del País es del Estado Mexicano al decir:

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

*El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*

*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.*

*Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.*

*Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.*

*La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.*

*La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”*

Lo que se pretende regular claramente es que el estado garantice a los gobernados condiciones para poder producir y generar riqueza, y es una actividad que no es sujeta de ser delegable, y menos dejarla en manos de particulares.

El texto anterior, nos dice que es parte de las obligaciones del Estado el mantener la rectoría de la economía, pero debe proteger simultáneamente el interés privado y el público.

Sobre el particular, es menester apuntar que los cambios que contempla el Anteproyecto de modificaciones a la CUB, pueden afectar este equilibrio, ya que otorga a la CNBV facultades omnipotentes respecto del sistema financiero mexicano, dejando a un lado al Banco Central (Banco de México), a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y sobre todo al Congreso de la Unión.

Desde el punto de vista Constitucional, el artículo 73 indica que el Congreso tiene facultad: *“... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;...”*

De lo anterior se desprende claramente que es el propio Congreso al que le corresponde la facultad de legislar en materia de servicios financieros y no a la CNBV, que en el caso que nos ocupa, actúa arrogándose atribuciones que la Constitución le confiere al Congreso.

A este respecto, podemos observar que la CNBV en claro exceso de sus facultades pretende retransmitir la autorización para operar como institución de crédito en terceros que no cumplen con los requisitos para ser instituciones de banca múltiple, con la única condición de contar con el “Aval” operativo y legal de la institución de crédito que los contrate, mediante la celebración de un contrato de Comisión Mercantil, por lo que incluso una institución de Banca Múltiple de nicho, con objeto limitado conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, podría contar con una gran red de comisionistas y no tener sucursales propias.

Asimismo, las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores quedan claramente excedidas, lo cual se puede apreciar al comparar las disposiciones aplicables a las corresponsalías con lo establecido en el CAPITULO IV de la LIC, que habla "De las Instituciones de Banca Múltiple que tengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales". Esto queda claro, cuando es el Congreso el que regula las relaciones entre los bancos y las personas morales que realizan actividades comerciales como se desprende de la definición del propio artículo, al decir:

*"Artículo 45-O.- Las instituciones de banca múltiple que mantengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales, se registrarán por lo previsto en el presente capítulo y las demás disposiciones contenidas en esta Ley".*

### **SUBROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA OPERAR COMO BANCO**

El artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que las Instituciones entre otras operaciones, podrán "recibir depósitos bancarios de dinero a la vista", en función a la autorización del Gobierno Federal para organizarse y operar como institución de banca múltiple, situación que las distingue de otras entidades financieras, como sofoles, arrendadoras, etc.

Adicionalmente, el Anteproyecto de modificación a la CUB, establece en el artículo 335 que las Instituciones podrán otorgar poderes a una figura denominada "Administrador de redes de comisionistas", facultándolo para contratar a su vez, a otros terceros a nombre y por cuenta de la propia Institución para que celebren con los clientes bancarios y público en general, operaciones y servicios, tal como lo haría un franquiciatario, lo cuál de darse, desvirtuaría que la Ley de Instituciones de Crédito reserve los actos de captación exclusivamente a la banca.

A continuación, una transcripción de dicho artículo: *"Artículo 335.- Las Instituciones podrán otorgar poderes a sus comisionistas, en los que faculden a estos últimos para contratar, a su vez, con terceros a nombre y por cuenta de la propia Institución, las comisiones o servicios a que se refiere el presente capítulo, designándose tales apoderados, para efectos de las presentes disposiciones, Administrador de Redes de Comisionistas. Lo anterior, en el entendido de que las Instituciones otorgarán tales poderes, con el objeto de que su Administrador de Redes de Comisionistas organice redes de prestadores de servicios o de comisionistas bancarios para que desarrollen las actividades de que se trate o bien, para que celebren con los clientes bancarios y con el público en general, las operaciones y servicios de manera uniforme, a fin de mantener un estándar de calidad alto en la prestación de tales servicios, tal como lo haría un franquiciatario."*

Por lo anterior, la figura del corresponsal bancario va más allá de lo que han establecido las disposiciones en relación a la actividad bancaria, haciendo nugatorio lo que la propia Ley establece para operar como Institución de Crédito.

## **INCONSISTENCIA ENTRE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 45 Q DE LA LIC Y EL ANTEPROYECTO DE DISPOSICIONES**

La Fracción I del artículo 45 Q de la Ley de Instituciones de Crédito establece que las Instituciones que mantengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales, deberán *“Adoptar las medidas de control interno y contar con sistemas informáticos y de contabilidad, que aseguren su independencia operativa con respecto a cualquiera de los demás integrantes del consorcio o grupo empresarial al que pertenezcan, o bien, de sus asociados”*, es decir prevé una clara separación e independencia entre el banco y el negocio comercial (Tienda).

Por su parte, el Anteproyecto de modificación a las disposiciones para la contratación con terceros de servicios o comisiones, es inconsistente con el espíritu del precepto legal invocado ya que en todo momento los terceros que las Instituciones contraten deberán actuar a nombre y por cuenta de estas últimas, emitiendo papelería del banco, lo que genera confusión a los clientes además que implica dependencia operativa del corresponsal, respecto del banco por cuenta del cual actúa.

En virtud de lo anterior, es inconsistente lo que contemplan estas disposiciones respecto a lo que establece la Ley de Instituciones de Crédito.

## **PROTECCIÓN DE RECURSOS DE LOS AHORRADORES**

Uno de los principales propósitos de las autoridades y de la regulación aplicable al servicio de banca y crédito que realizan las instituciones de banca múltiple, debe ser salvaguardar y proteger los intereses del público, en virtud de que las operaciones que realizan las efectúan utilizando en mayor medida recursos que captan de los ahorradores.

Tan es así que la Ley de Instituciones de Crédito establece que *“Mientras los integrantes del Sistema Bancario Mexicano, no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligados a constituir depósitos o fianzas legales, ni aun tratándose de obtener la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo o de garantizar el interés fiscal en los procedimientos respectivos”*

La protección de los intereses del público, se privilegia inclusive en el ámbito de las operaciones del mercado de valores, en donde por disposición regulatoria los recursos del público (numerario y títulos valor) son controlados y registrados por las Casas de Bolsa en cuentas de orden.

Es por ello que en términos del artículo 138 de la LIC, la CNBV tiene amplias facultades para actuar en protección de los intereses del público ahorrador pudiendo incluso intervenir a las instituciones cuando a su juicio existan irregularidades de cualquier género que puedan además de afectar su estabilidad y solvencia, poner en peligro los intereses del público:

*“Artículo 138.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con acuerdo de su Junta de Gobierno, en protección de los intereses del público ahorrador y acreedores de una institución de banco múltiple,*

*declarará la intervención de la institución de banca múltiple cuando se presente alguno de los supuestos siguientes:*

*...Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrá declarar la intervención de una institución de banca múltiple, cuando a su juicio existan irregularidades de cualquier género que puedan afectar su estabilidad y solvencia, y pongan en peligro los intereses del público o de los acreedores de la institución de que se trate, o bien, cuando considere que se presente algún supuesto de incumplimiento de los previstos en la fracción VI del artículo 28 de esta Ley”.*

Lo anterior toma relevancia cuando a través de la bancarización, se pretende que la mayor parte de los recursos que capten las instituciones de crédito, provengan de personas con acceso limitado a canales bancarios.

En este sentido, los mecanismos de recepción, guarda, control y envío a la oficina matriz de los recursos captados a través de corresponsales pueden verse afectados, ya que formarían parte de la contabilidad de éstos, quedando sujeto a los diferentes efectos jurídicos.

En adición a lo anterior debe considerarse que los servicios que ofrezcan los bancos a través de corresponsales, no gozarían de la protección que el artículo 121 de la LIC otorga a dichas instituciones:

*“Artículo 121.- Con el fin de que no se afecten los intereses del público en cuanto a la disponibilidad de efectivo y valores exigibles a las instituciones, en los casos de emplazamientos a huelga, antes de la suspensión de las labores, y en términos de la Ley Federal del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en ejercicio de sus facultades, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, cuidará que para el fin mencionado, durante la huelga permanezca abierto el número indispensable de oficinas y continúen laborando los trabajadores, que atendiendo a sus funciones, sean estrictamente necesarios”.*

Por su parte, el artículo 91 de la LIC establece que las instituciones responderán directa e ilimitadamente por los actos que celebren sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus funciones, en tanto que el riesgo de algún acto indebido por parte del personal del “corresponsal bancario” es para el depositante, al no estar comprendidos los funcionarios y empleados de éstas en el citado artículo 91, lo que dejaría en estado de indefensión a los clientes.

Lo antes expuesto, evidencia el grave riesgo que corren los recursos del público captados a través de los corresponsales, al no existir medidas que permitan salvaguardarlos en caso de contingencias tales como huelgas, quiebras, embargos, etc.

## **RIESGO DE FRAUDES O PRÁCTICAS INADECUADAS EN EL USO DE EFECTIVO**

Las disposiciones establecen diversos servicios, mediante los cuales el prestador de los mismos (Corresponsal), tendrá acceso a los recursos que los usuarios le proporcionen, principalmente los correspondientes a los depósitos en cuenta, pagos de servicios, retiros de efectivo, etc., generándose proclividad a que el personal haga uso de prácticas inapropiadas en

el manejo del efectivo, con impacto directo a los clientes, tales como no efectuar los depósitos en tiempo y forma, utilización de los fondos para fines distintos, etc.

Lo anterior debido a que el corresponsal en la selección de su personal requiere de un perfil diferente al de un empleado bancario y a que la labor de aquellos empleados no se sujeta a ningún código de ética que regule su actuación y desarrollo de sus actividades como lo está un empleado bancario. Los empleados de "corresponsales" difícilmente alcanzarían dichos conocimientos y cultura financiera entre otros por su falta de especialización.

En virtud de la conjugación de los factores antes mencionados, aunado a la carencia de una cultura financiera por parte del público usuario de los servicios, es altamente factible la posibilidad de que se presenten fraudes a los clientes por parte de estos empleados; el impacto de posibles fraudes en o a corresponsales será en perjuicio de la confianza del sistema bancario y no limitado al corresponsal o a su banco. La banca lleva años tratando de mejorar su imagen que se vio muy afectada por las crisis de 1994 al 2000; ahora que está en mucho mejor nivel de aceptación, con los cambios que contempla el Anteproyecto de modificaciones a la CUB se introduciría un elemento de riesgo que puede poner en entredicho al sistema nuevamente.

A mayor abundamiento en el tema, de acuerdo con estudios realizados por el Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (CGAP), organismo dependiente del Banco Mundial, en una presentación llevada a cabo en el I Congreso Latinoamericano de Bancarización, Microfinanzas y Remesas que tuvo lugar los días 8 y 9 de julio de 2008 en Bogotá, Colombia; se pone de manifiesto que a dos años de la aparición de la figura del "corresponsal no bancario" en aquel país *"aún existen retos operacionales no resueltos alrededor del manejo de efectivo"*.

## **MEDIDAS DE SEGURIDAD**

Una de las principales preocupaciones de las autoridades financieras es proteger tanto al personal que labora en las sucursales bancarias como a la clientela en general, para cuyo efecto ha tenido a bien emitir normatividad específica mediante las Reglas Generales que establecen las medidas básicas de Seguridad, en las que se estipulan los diferentes modelos y tipos de sucursales, las cuales deben cumplir con requisitos mínimos de seguridad para su funcionamiento.

Las Instituciones de Crédito han realizado un gran esfuerzo e inversiones importantes de capital, para dar cumplimiento a estas medidas y por consiguiente proporcionar a su clientela una mayor confiabilidad y seguridad en el manejo de sus recursos.

En contraste con lo anterior, en el Proyecto no se prevé la aplicación de ninguna medida de seguridad, lo que deja expuesto a un alto riesgo tanto a la gente que labora en los corresponsales, como a la clientela que acude a este tipo de establecimientos. Entre otras medidas mínimas debieran considerarse las siguientes:

- Prohibición del uso de teléfonos celulares
- Prohibición del uso de gorra y lentes oscuros
- El personal no está capacitado en caso de asalto o siniestro
- Sistemas de monitoreo (cámaras de video-grabación)
- Sistemas de alarmas, (Money clips, botones de pánico)
- Combinaciones con acción retardada
- Vidrios blindados
- Teléfonos de seguridad dentro de las cajas
- Señalización disuasiva
- Exhibición de fotografías de probables delincuentes

Lo anterior pese a que en el artículo 96 de la LIC se establece que *“...Cuando las instituciones contraten a las personas referidas en el artículo 46 Bis 1 de esta Ley, con el objeto de que éstas reciban recursos de sus clientes, en efectivo o cheque, adicionalmente deberán asegurarse que los establecimientos que al efecto utilicen dichas personas para llevar a cabo tales operaciones en representación de las propias instituciones, cuenten con las medidas básicas de seguridad que se establezcan conforme a lo señalado en el presente artículo”*.

## **SUBJETIVIDAD**

El Anteproyecto de modificación de la CUB, establece que las Instituciones de Crédito en la realización de sus operaciones por conducto de los “corresponsales bancarios”, deberán tomar las medidas necesarias a fin de que en la realización de sus operaciones informen a los clientes que actúan a nombre y por cuenta de la institución y de que serán responsables ante sus clientes de las operaciones realizadas a través de esta figura, lo cual resulta subjetivo al no precisar la forma en que deberá cumplirse con esta disposición.

## **SECRETO FINANCIERO**

El artículo 46 Bis 1 de la LIC, establece “Lo dispuesto en el artículo 117 de esta Ley le será también aplicable a los terceros a que se refiere el presente artículo, así como los representantes, directivos y empleados de dichos terceros, aún cuando dejen de laborar o prestar sus servicios a tales terceros.”

Lo anterior, hace obligatoria esta disposición para el personal de los corresponsales bancarios; no obstante, el Anteproyecto modificadorio de la CUB es omiso respecto de cómo se cumplirá con esta responsabilidad.

## **LEY DE TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS**

Esta ley exige a todas las Instituciones de Crédito que exhiban en sus sucursales las tasas de captación a las que esta sujeta la clientela en general, con la finalidad de que la clientela tenga la opción de decidir con cual de las Instituciones le es más conveniente trabajar, sin embargo en el Anteproyecto, no se prevén medidas de este tipo para corresponsales.

Tampoco se incluye en el Anteproyecto, la obligatoriedad de proporcionar a los Clientes, la asistencia, acceso y facilidades necesarias para atender las aclaraciones relacionadas con las operaciones realizadas, tal como se establece en el Artículo 23 de la ley citada.

Adicionalmente, los empleados de los "corresponsales" no tendrían el conocimiento adecuado para el tratamiento de los billetes falsos que pudieran presentarse, de acuerdo a como se establece en el adicionado Artículo 48 BIS 1 de la LIC, dada a conocer en la Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

### **CAPACITACIÓN EN MATERIA DE PLD**

Las Autoridades Financieras han hecho énfasis en capacitar a todo el personal de las Instituciones de Crédito en materia de Prevención de Lavado de Dinero, para lo cual han emitido una serie de Disposiciones de Carácter General, mismas que el personal que atiende directamente a la clientela en las sucursales bancarias tiene la obligación de conocer y aplicar.

Para ello las Instituciones de Crédito han realizado importantes esfuerzos e inversiones para contar con un plan anual de capacitación a nivel nacional y de esta manera cumplir en tiempo y forma con la normatividad aplicable.

Sin embargo el Anteproyecto de corresponsal no contempla que el personal que labora en ese tipo de establecimientos tenga conocimientos básicos en materia de PLD, en cuanto a:

- Conocer que es una operación preocupante, inusual y en su caso relevante.
- A que área tiene que dirigirse el personal para reportar este tipo de operaciones.
- Conocer a los clientes en cuanto a su actividad económica, laboral, profesión, giro del negocio, origen de los recursos, etc.
- Conocer el monto y el comportamiento transaccional habitual de sus clientes.

Lo cual significa un riesgo para la Institución de Crédito que contrata este tipo de servicios y en general para el sistema financiero.

A este respecto, de acuerdo con el Grupo Consultivo de Asistencia a los Pobres (CGAP); dependiente del Banco Mundial, en una publicación de abril de 2008 titulada "The Early Experience with Branchless Banking" expone que se plantea un desafío particular para operar con "bancos sin sucursales" por dos razones:

- *"Dada la ausencia de regulación específica que permita a los bancos transferir esta función a un tercero; se deben encontrar formas alternativas para llevar a cabo entrevistas cara a cara, ya que la responsabilidad de velar por los procedimientos relativos a "Conozca a su cliente" (KYC), es de los bancos.*
- *En la medida en que los corresponsales bancarios se localicen en las regiones más pobres y remotas, puede ser más difícil que los clientes o usuarios cuenten con identificaciones.*

Por otra parte, para el caso de recepción de "Depósitos en efectivo en cuenta" el límite es de 10,000 Udis por día por cada una de las cuentas que tenga el cliente, lo cual abre el riesgo a que a través del corresponsal se lleve a cabo lavado hormiga ("pitufeo").

## **EDUCACIÓN FINANCIERA**

El tema de la educación financiera es un elemento fundamental, así considerado por las comisiones financieras en el Senado y por las autoridades bancarias del País, y manifestado así en la Conferencia de Educación Financiera, Protección al Consumidor y Competencia" llevada a cabo el 11 de julio del presente en la Ciudad de Querétaro y de donde se puede concluir que:

- "bancarizar" no es sinónimo de "educación financiera" y que
- "bancarizar" sin "educación financiera", es un riesgo.

Para bancarizar se necesitan banqueros y corresponsales, estos últimos solamente para corresponder (operar); imaginemos como quedará el país educado financieramente por corresponsales.

## **ADOPCIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS**

El 30 de junio del presente año, la Superintendencia de Bancos y Seguros de Ecuador (SBS), emitió la Resolución JB-2008-1150 a través de la cuál incorpora a las "Normas generales para la aplicación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero" las bases para la operación con "Corresponsales no Bancarios" <sup>2</sup>.

Para que las instituciones puedan operar bajo dicho esquema deben presentar a la SBS entre otras cosas, un proyecto que fundamente la viabilidad de la adopción de dicho mecanismo.

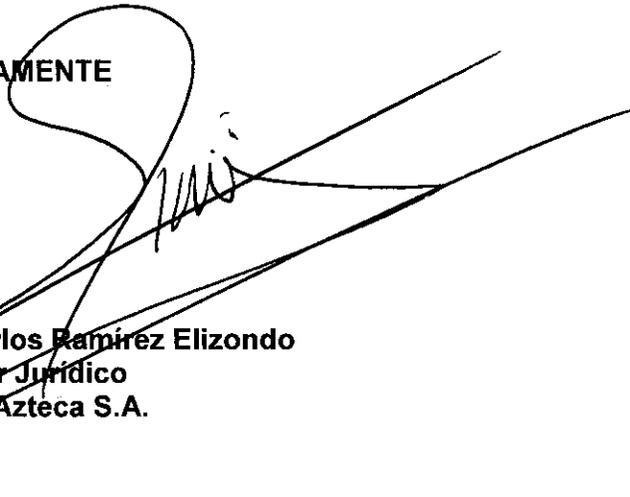
Con el propósito de fomentar una verdadera bancarización, el Anteproyecto de modificación de la CUB, debería incorporar la obligación para los bancos de presentar a la CNBV adicional a la solicitud de autorización y al plan estratégico de negocios, un estudio de viabilidad que por lo menos incluya un análisis socio económico de la población que se beneficiará con la implementación de dicha figura, en la inteligencia que deberán ser regiones con acceso restringido o nulo a canales bancarios, presencia de otras instituciones financieras en la región, así como los impactos que tendrá acercar servicios financieros a la(s) población(es) en que se pretenda implementar dicho mecanismo.

---

<sup>2</sup> Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador: [www.superban.gov.ec](http://www.superban.gov.ec)

Por lo antes expuesto, atentamente solicito a esa Comisión Federal de Mejora Regulatoria, tener por presentados estos comentarios en representación de Banco Azteca, S.A. Institución de Banca Múltiple, con el fin de que sean considerados en el dictamen que emita al respecto.

**ATENTAMENTE**



**Lic. Carlos Ramírez Elizondo**  
**Director Jurídico**  
**Banco Azteca S.A.**

## Sucursales de la Banca Comercial por Entidad Federativa

Estado	Núm. de sucursales	Participación		
Distrito Federal	1,721	17.7%	} >5%, Suma: 44%	
Estado de México	958	9.9%		
Jalisco	845	8.7%		
Nuevo León	745	7.7%		
Veracruz	433	4.5%	} <5%	
Guanajuato	421	4.3%		
Tamaulipas	345	3.6%	} <4%	
Chihuahua	342	3.5%		
Puebla	327	3.4%		
Michoacán	311	3.2%		
Baja California Norte	300	3.1%		
Sinaloa	296	3.0%	} <3%	
Coahuila	281	2.9%		
Sonora	270	2.8%		
Guerrero	169	1.7%	} <2%	
Chiapas	167	1.7%		
San Luis Potosí	162	1.7%		
Morelos	155	1.6%		
Oaxaca	155	1.6%		
Queretaro	152	1.6%		
Yucatán	142	1.5%		
Tabasco	139	1.4%		
Hidalgo	136	1.4%		
Quintana Roo	116	1.2%		
Durango	105	1.1%		
Zacatecas	95	1.0%		
Aguascalientes	88	0.9%		} <1%
Baja California Sur	79	0.8%		
Colima	73	0.8%		
Nayarit	68	0.7%		
Campeche	59	0.6%		
Tlaxcala	55	0.6%		
	<b>9,710</b>	<b>100.0%</b>		

**Bancarización**

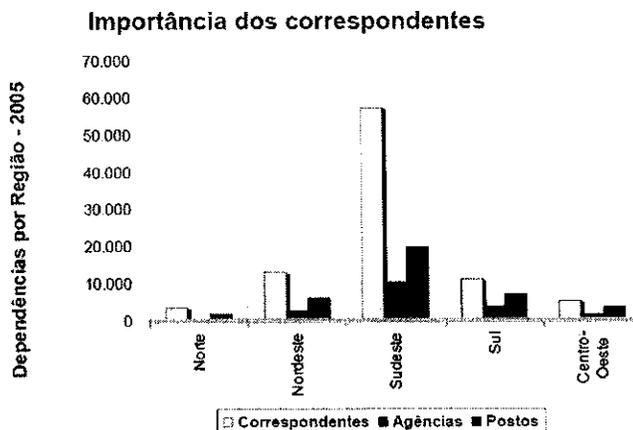
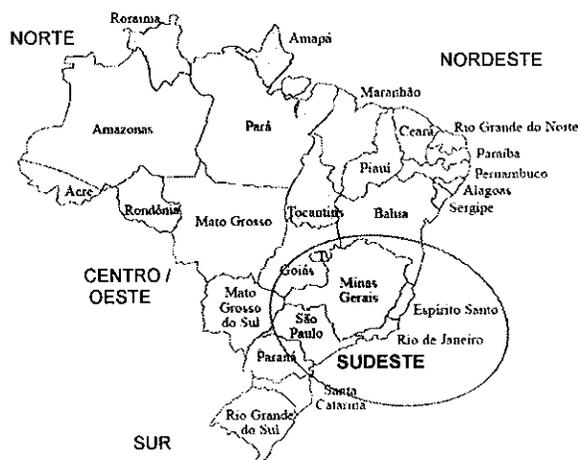
Fuente: Boletín Estadístico CNBV a marzo de 2008.

## BANCARIZACIÓN / CORRESPONSALES BANCARIOS (Experiencia en Latinoamérica)

### BRASIL<sup>1</sup>

En Agosto de 1999 el Banco Central de Brasil emite las Disposiciones para la contratación de "CORRESPONDENTES BANCARIOS"; dicha figura es concebida con la función social de bancarizar a las poblaciones con menor índice de desarrollo humano, especialmente a las más alejadas de las grandes ciudades así como aquellas que ocupan la periferia de las mismas.

De acuerdo con datos estadísticos del propio Banco Central de Brasil, el crecimiento de los correspondientes bancarios en aquel país ha sido exponencial; un estudio de 2005 muestra como a seis años de su aparición, el número de correspondientes bancarios ya había rebasado desmesuradamente el número de agencias y "postos de atendimento" en el Sistema.



Como se aprecia en el gráfico, la mayor concentración de correspondientes, agencias y postos se encontraba ya desde 2005 en la región Sudeste que es dónde se encuentran las poblaciones con mayor desarrollo económico en el país: Río de Janeiro, Sao Paulo y Belo Horizonte. La región Norte, cubierta en gran parte por la Selva Amazónica es la menos desarrollada económicamente y la menos provista de servicios financieros, seguida de la región Centro/ Oeste, Sur y Nordeste.

Lo anterior evidencia que la función social con la que originalmente fue implementada la figura del correspondiente bancario, no se cumplió.

Para Junio de 2007, de acuerdo con cifras de la Federación Brasileña de Bancos (FEBRABAN), la participación de los correspondientes bancarios en la red de atención, ocupa ya el 55% del total.

Estructura	Jun 2007	Participación
Agencias	18,179	13%
Postos	45,119	32%
Correspondentes	76,247	55%
<b>Total</b>	<b>139,545</b>	<b>100%</b>

Existe el caso particular de un banco denominado Lemon Bank que de acuerdo con su página en Internet cuenta con más de 5,200 puntos de venta a través de correspondientes que van desde kioscos hasta funerarias, e inclusive a bordo de dos líneas de autobuses, es el único banco privado brasileño que opera exclusivamente sin sucursales; lo anterior como un ejemplo de cómo la figura del correspondiente puede desincentivar la inversión en sucursales por parte de las instituciones financieras.

#### <sup>1</sup> Fuentes:

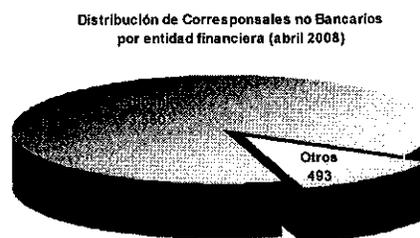
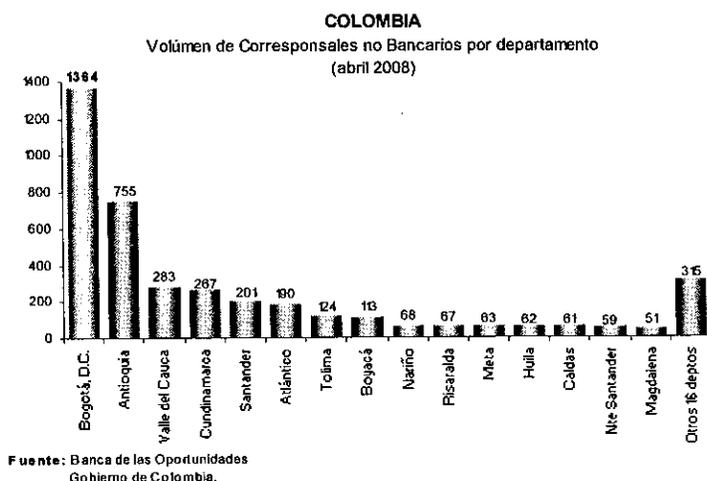
- Banco Central de Brasil: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)
- Federación Brasileña de Bancos: [www.febraban.org.br](http://www.febraban.org.br)
- Lemon Bank: [www.lemonbank.com.br](http://www.lemonbank.com.br)

## BANCARIZACIÓN / CORRESPONSALES BANCARIOS (Experiencia en Latinoamérica)

### COLOMBIA<sup>2</sup>

En Julio de 2006, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia emite un Decreto a través del cual nace la figura de CORRESPONSALES NO BANCARIOS al amparo del programa gubernamental denominado "Banca de las Oportunidades" cuyo objetivo es entre otros, impulsar un esquema de incentivos para ampliar la cobertura bancaria especialmente en zonas apartadas o con precarias condiciones de infraestructura vial o de telecomunicaciones.

A casi dos años de la aparición de dicha figura, de acuerdo con cifras publicadas en la página Web del referido programa, en las dos ciudades con mayor desarrollo económico del país se concentra el 52% del total de corresponsales no bancarios; la primera posición la ocupa Bogotá Ciudad Capital con 1,364 corresponsales que representan el 34% del total, y la segunda posición el departamento de Antioquia con 755 corresponsales que representan el 19%, esta última se caracteriza por ocupar el segundo renglón en el ámbito nacional en cuanto a industria se refiere.



La institución más beneficiada con dicha figura ha sido Citibank que en abril de 2008 absorbe el 88% del total de corresponsales en el país.

Aunque su participación es aún limitada dada su reciente creación, la red de corresponsales no bancarios tiende a crecer rápidamente; de acuerdo con un estudio de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), a poco menos de un año de creada dicha figura (junio 2007) ya había un total de 3,436 Corresponsales en el país; considerando que para abril de 2008 el número ascendía a 4,043 en 10 meses el crecimiento fue de 18%.

Estructura	Jun 2007	Participación
Sucursales	4,623	29%
Cajeros automáticos	7,697	49%
Corresponsales no bancarios	3,436	22%
<b>Total</b>	<b>15,756</b>	<b>100%</b>

Es evidente que la figura del Corresponsal no Bancario no ha cumplido con su cometido que es bancarizar a aquellos sectores de la población apartados o con limitaciones de infraestructura vial o de telecomunicaciones; la alta concentración de corresponsales bancarios en las regiones de mayor desarrollo económico y el acaparamiento y competencia desleal por parte de una sola institución financiera confirman lo anterior.

#### <sup>2</sup> Fuentes:

- Banca de las Oportunidades: [www.bancadelasoportunidades.gov.co](http://www.bancadelasoportunidades.gov.co)
- Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia: [www.asobancaria.com](http://www.asobancaria.com)
- Todo Colombia (página con información de cada departamento de Colombia): [www.todocolombia.com](http://www.todocolombia.com)