

24 OCT 08 17:28

México D.F. a 24 de octubre de 2008

Comisión Federal de
Mejora Regulatoria

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 a "nota que da contestación a los comentarios efectuados por...y Banco Azteca, S.A." así como 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.

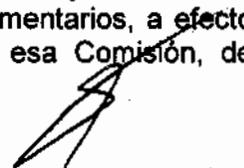
Lic. Carlos Ramírez Elizondo, en nombre y representación de Banco Azteca S.A., Institución de Banca Múltiple, señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y documentos el ubicado en Insurgentes Sur 3579, Torre 3, PB., Colonia Tlalpan la Joya, Delegación Tlalpan, C.P. 14000,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

En la página electrónica de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) 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.

El 04 de julio de 2008, la COFEMER solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de Oficio COFEME/08/1779 hacer ampliaciones y correcciones a la Manifestación de Impacto Regulatorio del citado Anteproyecto. La respuesta a estas últimas, así como la versión actualizada del Anteproyecto y una nota en la que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) da respuesta a los comentarios efectuados el 18 de julio de 2008 por Banco Azteca, S.A al Anteproyecto, fueron publicadas en la página electrónica de esa Comisión el 7 de octubre del mismo año.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 69-E de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la COFEMER 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

En relación a este tema la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) expone lo siguiente: *“...cabe señalar que el mandato legal conferido a esta CNBV para emitir la regulación que nos ocupa, no permite señalar una delimitación territorial para el establecimiento de corresponsales”*. Si bien es cierto lo anterior, también lo es que los artículos 46 Bis 1 y 46 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) que refieren la contratación de terceros por parte de bancos, no limitan ni prohíben el establecimiento de delimitaciones territoriales para operar con corresponsales bancarios.

Asimismo, es menester invocar lo establecido en el primer párrafo del artículo 4º. de la misma LIC que a la letra dice: *“El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, ... fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios”* (énfasis añadido). De este precepto legal se desprende claramente que la CNBV en el ejercicio de sus facultades debe adoptar medidas que induzcan la descentralización del Sistema Bancario.

En este sentido, los propios datos estadísticos de la CNBV referidos en el Anexo 1 de nuestro escrito del 18 de julio de 2008, evidencian que en marzo de 2008 tan solo en cuatro estados de la República se concentraba el 44% del total de sucursales de la Banca Comercial con lo que el propósito de “propiciar la descentralización del propio Sistema Bancario” ha sido rebasado; desequilibrio que trae a remembranza parte del objeto que da vida a dicho Órgano Supervisor y Regulador establecido en el artículo 2º., primer párrafo de la Ley de la CNBV: *“...mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto,...”*.

La CNBV afirma también que *“...la regulación propuesta por el Anteproyecto permitiría el establecimiento de corresponsales como canales transaccionales que fomenten la bancarización tanto en las zonas rurales como en las urbanizadas”*. No obstante, la misma autoridad señala en la Sección II de la Manifestación de Impacto Regulatorio que *“... resulta indispensable fomentar la bancarización en poblaciones que actualmente no cuentan con una penetración significativa de sucursales bancarias tradicionales”*. Como se aprecia, resulta contradictoria la tesis sostenida sobre el particular por la CNBV y lo que en su momento argumentó como justificación del Anteproyecto a la COFEMER a través de la MIR.

A mayor abundamiento, una de las principales barreras que ha impedido a la banca comercial tener una mayor penetración en las zonas rurales es el alto costo que implica la operación de puntos bancarios, especialmente por la falta de vías de comunicación; de ahí que el verdadero objeto de la “bancarización” sea llevar servicios bancarios a segmentos de la población y localidades geográficas que difícilmente pueden ser atendidos por las vías tradicionales, particularmente las zonas rurales y marginadas.

Por otra parte, la autoridad no formula comentario alguno respecto de la experiencia internacional citada en nuestro escrito del 18 de julio de 2008, en la que ha quedado demostrado que en países como Brasil y Colombia la falta de establecimiento de límites geográficos para operar con dicho esquema, ha derivado en altas concentraciones de Corresponsales Bancarios en las principales ciudades.



Lo anterior toma relevancia cuando el propósito de dicha figura en Brasil era precisamente bancarizar a las poblaciones con menor índice de desarrollo humano¹, especialmente las más alejadas de las grandes ciudades así como aquellas que ocupan la periferia de las mismas, y en Colombia era ampliar la cobertura bancaria especialmente en zonas apartadas o con precarias condiciones de infraestructura vial o de telecomunicaciones.

Por ello, resulta injustificado que la CNBV haciendo a un lado el papel rector del Sistema Bancario que le confiere el artículo 4º. de la LIC, en lugar de establecer límites geográficos que propicien la descentralización del Sistema Bancario y fomenten el equilibrado desarrollo del Sistema Financiero particularmente a través de la figura que nos ocupa, traspase a las propias instituciones la facultad de definir: “...*dependerá de cada institución de crédito definir el lugar de establecimiento de sus corresponsales bancarios*”, lo cual ni siquiera está plasmado como tal en el Anteproyecto.

Por todo lo antes expuesto, a todas luces es inconveniente y nocivo para el Sistema Bancario, que se pretenda implementar una nueva figura a través de un marco normativo que además de adolecer de “vacíos legales”, soslaya que la falta de límites geográficos ha sido el principal motivo de que en otros países, el propósito que dio origen a la figura del corresponsal no se haya cumplido.

INEQUIDAD Y COMPETENCIA DESLEAL

En respuesta al comentario de Banco Azteca relativo a que el Anteproyecto “...*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 para los clientes, equipo e instalaciones.*”, la CNBV alude a lo dispuesto en el Tercero Transitorio del Anteproyecto, que establece la obligación a cargo de las instituciones de crédito de cumplir lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 96 de la LIC, hasta en tanto no se emitan las disposiciones a que se refiere el citado artículo.

Sobre el particular, el primer párrafo del artículo 96 de la LIC establece que las Instituciones de Crédito deben contar con “medidas básicas de seguridad” en sus “oficinas bancarias”, más no en los módulos o cajas dónde prestarán sus servicios a través de Corresponsales Bancarios; por su parte, el Anteproyecto de disposiciones aplicables en materia de medidas de seguridad, actualmente está en proceso de dictaminación por parte de la COFEMER y aunque de acuerdo con la respuesta de la CNBV estas suponen la inclusión de aquellas medidas que aplicarán a los corresponsales, de la lectura del documento respectivo se constata que no está incorporada dicha figura, además de que tampoco se establecen medidas de seguridad específicas para “Módulos Bancarios”.

En cuanto al comentario de Banco Azteca “...*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*”

¹ Índice de Desarrollo Humano: Medición por país elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: Esperanza de vida, Educación y Nivel de vida digno.

producir una desbancarización”, La CNBV apunta que las operaciones que lleve a cabo el comisionista deberán realizarse “en línea” con lo cuál “el efectivo que, en su caso, permanezca físicamente en el establecimiento de dicho comisionista será propiedad de esta último (sic), mitigándose así el riesgo de robo que pudiera afectar directamente los intereses de los clientes bancarios”.

A este respecto, resulta importante enfatizar que el apartado que nos ocupa, refiere la “inequidad y competencia desleal” que propicia el Anteproyecto al no establecer medidas de seguridad para operar bajo el esquema de Corresponsales, en relación con las medidas de seguridad que se tuvieron que implementar en su momento en las sucursales y oficinas bancarias; la propiedad del efectivo o la forma en que serán transmitidos los recursos a las cuentas de los clientes son temas que no están en discusión en este apartado; el hecho de que el dinero sea transferido vía electrónica a la cuenta del cliente, no exime ni desvanece el riesgo de asaltos o robos a los Corresponsales por no contar con medidas de seguridad, ni mitiga el riesgo a que están expuestos los ahorradores que acudan a efectuar retiros de efectivo a los establecimientos de aquellos.

La inequidad persiste toda vez que Banco Azteca como el resto de instituciones bancarias han realizado un gran esfuerzo e inversiones importantes de capital para dar cumplimiento a las disposiciones aplicables en materia de seguridad física con el propósito de brindar a su clientela mayor confiabilidad y seguridad en el manejo de sus recursos.

LIMITES

Es positivo que la autoridad haya considerado nuestros comentarios respecto de que el artículo 323 del Anteproyecto dejaba “...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...” habiendo incorporado en la nueva versión del Anteproyecto el Anexo 59, que contiene los “Criterios para obtener la autorización para aumentar el límite agregado aplicable a las operaciones de captación de recursos del público a través de comisionistas”; empero, aún hay temas por atender.

El citado Anexo establece en su fracción I, como requisito para aumentar el límite del 25% señalado en el inciso b) de la fracción II del Artículo 323, “Contar con una sucursal bancaria por cada 30,000 cuentas de exigibilidad inmediata y a plazo que tenga a su cargo de la Institución”, lo cual resulta desproporcionado e inequitativo, a saber:

Con base en las cifras reportadas en el Boletín Estadístico de la CNBV a junio de 2008, realizamos un ejercicio de cálculo a efecto de facilitar la comprensión del citado criterio, los resultados del mismo se adjuntan en ANEXO 1, desprendiéndose los siguientes ejemplos que evidencian la falta de un claro punto de equilibrio entre el número de cuentas y sucursales requeridas.

- Un banco reporta tener poco más de 123,000 cuentas de captación (exigibilidad inmediata más depósitos a plazo) por lo que de acuerdo con el criterio citado para que se le autorice exceder el límite de captación a través de Corresponsales Bancarios, precisa de contar con solo 4 sucursales para ser apto y la realidad es que cuenta con 113 sucursales.

- Un banco que reporta tener poco más de 1,200 cuentas de captación, y sin embargo aunque cuenta con 44 sucursales no sería apto para exceder el límite de captación citado por no alcanzar la cuota mínima de 30,000 cuentas.
- Otra institución reporta tener solo una sucursal bancaria, sin embargo presenta poco más de 42,000 cuentas de captación con lo que sería apto para exceder el límite citado.

Estos ejemplos demuestran que el criterio que pretende establecer la CNBV (contar con 1 sucursal por cada 30,000 cuentas de exigibilidad inmediata y a plazo) no guarda una proporción lógica, por lo que estimamos indispensable que la autoridad defina un criterio sustentado en bases claras y objetivas, al tiempo que sea más equitativo en aras de propiciar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero conforme se prevé en el artículo 2º. de la Ley de la CNBV.

Respecto del criterio contemplado en la fracción II del mismo Anexo 59 que establece como requisito para aumentar el límite del 25% señalado en el inciso b) de la fracción II del Artículo 323 del Anteproyecto: *“Contar con un módulo, quiosco u oficina bancaria ubicada dentro del establecimiento del comisionista, cuando en dicho establecimiento, la Institución tenga más de 9 puntos de captación en funcionamiento.”* (Énfasis añadido) Consideramos que en congruencia con la tesis argumentada por la misma autoridad en relación al tema “Corresponsales de un mismo grupo económico” *“...para el adecuado desarrollo de las redes de corresponsales resulta indispensable el establecimiento de redes de sucursales bancarias tradicionales que permitan la celebración de aquellas operaciones bancarias que no podrían realizarse a través de corresponsales”,* sería más apropiado requerir una sucursal bancaria tradicional, por cada 9 puntos de captación en funcionamiento.

Es importante mencionar, aunque es un tema que la CNBV no incorporó en su respuesta, que la nueva versión del Anteproyecto añadió en el artículo 323, fracción II, criterios para el cálculo del límite de operación en depósitos en efectivo o con cheque librado a cargo de la Institución comitente, en cuentas propias o de terceros, que por Comisionista será el equivalente al 25% del flujo bruto de captación tradicional mensual promedio registrada en los últimos 12 meses, flujo que deberá calcularse de la siguiente manera:

“...deberán sumarse mensualmente los abonos correspondientes a las cuentas de depósitos de exigibilidad inmediata y a plazo efectuados en cada mes, así como el monto de las emisiones de bonos bancarios a su cargo registrado al cierre del mismo mes y, en su caso, ya convertidos a moneda nacional, dividiéndose el resultado de dicha suma entre 12”.

A este respecto, resulta encomiable el establecimiento de límites acotando la posible discrecionalidad; sin embargo la metodología descrita no corresponde con la naturaleza de dicha figura; esto es, el Corresponsal Bancario captará recursos de los ahorradores solo por ventanilla pero no a través de operaciones del mercado de dinero, por lo que resulta inconsistente que para el cálculo de dicho límite involucren el monto de las emisiones de Bonos Bancarios a cargo de las instituciones.

En ese orden de ideas, para dicho cálculo únicamente debiera considerarse lo correspondiente a Depósitos de Exigibilidad Inmediata y Depósitos a Plazo (de estos últimos únicamente lo correspondiente a recursos captados del público en general y no del mercado de dinero). De incorporar los Bonos Bancarios como lo propone el Anteproyecto, se otorgaría ventaja a

aquellos bancos con una estructura de Captación Tradicional débil en Depósitos de exigibilidad inmediata pero fuerte en mesa de dinero, propiciando de nueva cuenta inequidad.

Asimismo, en el mismo inciso b) fracción II del artículo 323 se establece que: *“Tratándose de Instituciones de nueva creación, el citado límite sería aplicable una vez transcurridos 12 meses contados a partir de que la Comisión hubiese autorizado a la Institución de que se trate, el inicio de operaciones en términos del Artículo 46 Bis de la Ley”*, dejando abierta la posibilidad a una base de crecimiento y expansión de instituciones de nueva constitución sustentada solo a través de redes de Corresponsales Bancarios; exclusión que en dichos términos promueve la parcialidad y desmotiva la inversión en sucursales bancarias.

Sobre el particular, dicha excepción es incongruente con la tesis argumentada por la misma autoridad en relación al tema “Corresponsales de un mismo grupo económico” en la que asume una necesidad simbiótica entre sucursales bancarias tradicionales y corresponsales: *“...para el adecuado desarrollo de las redes de corresponsales resulta indispensable el establecimiento de redes de sucursales bancarias tradicionales que permitan la celebración de aquellas operaciones bancarias que no podrían realizarse a través de corresponsales”*.

Con independencia de lo anterior, debe apuntarse que en este caso, la CNBV actúa en exceso a las atribuciones que le concede la LIC, ya que otorga un trato de excepción a las instituciones de nueva creación, sin que ello esté expresamente contemplado en dicho ordenamiento legal.

CORRESPONSALES DE UN MISMO GRUPO ECONÓMICO

Sobre el particular, la CNBV argumenta en su respuesta que: *“...el Anteproyecto no pretende que la red de sucursales bancarias sea sustituida por redes de corresponsales, toda vez que para el adecuado desarrollo de las redes de corresponsales resulta indispensable el establecimiento de redes de sucursales bancarias tradicionales que permitan la celebración de aquellas operaciones bancarias que no podrían realizarse a través de corresponsales”*. Lo que resultaría conveniente y necesario que en todo momento tuviera en consideración la autoridad previo a la definición de criterios y reglas en relación al tema, ya que la excepción para Instituciones de nueva creación (inciso b), fracción II del art. 323) o el criterio para exceder los límites de captación basado en una proporción que requiere tener una sucursal por cada 30,000 cuentas de captación (numeral I del Anexo 59), indican lo opuesto.

CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos dice en su artículo 73 que el Congreso cuenta con ciertas facultades que son indelegables, al decir:

“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;



XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Estas facultades constitucionales como se menciona son indelegables, y por lo tanto aun y cuando el legislador indique en el artículo 46 Bis y 46 Bis1, la posibilidad de que sea la CNBV la que mediante Circulares pueda regular, resulta absolutamente contrario al espíritu Constitucional.

Cabe señalar, que respecto del argumento anterior, se tiene como antecedente una Jurisprudencia, misma que versó respecto de la constitucionalidad del artículo 93, y dicha Jurisprudencia se resolvió en el sentido de que el legislador delegó facultades indebidamente a la CNBV. Incluso la resolución, obligó a las autoridades administrativas y al propio legislador, para que en la última reforma a la Ley de Instituciones de Crédito, se modificara el texto del mencionado artículo 93.

Por otra parte debemos entender que la Ley de Instituciones de Crédito es un ordenamiento que por su naturaleza debe entenderse en conjunto de todos sus artículos, capítulos y títulos, puesto que regulan a los bancos en sus distintos aspectos, jurídicos, contables, administrativos y operativos.

Ahora bien, sobre la base de esta estructura, encontramos dos títulos que nos ocupan para efectos de nuestros argumentos el Título Segundo denominado: De las instituciones de Crédito y el Título Tercero denominado: De las Operaciones.

Respecto del Título Segundo, encontramos el Capítulo IV denominado ***“De las Instituciones de Banca Múltiple que tengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales”.***

Respecto del Título Tercero denominado De las Operaciones, encontramos el Capítulo I, denominado de las “Reglas Generales”.

De lo anterior podemos observar que el Género se establece en el Título Primero, y la Especie, en el Título Segundo. Por consiguiente se entiende en el Primer Título indica que es lo que las Instituciones pueden hacer y en el segundo indica como lo pueden hacer.

Ahora bien, el propio Título Primero considera dentro de lo que las Instituciones pueden hacer, incluye una modalidad en su capítulo IV ya citado, al considerar aquello que puede hacer una institución de Crédito, cuando ésta tiene vínculos de negocio (entendiéndose cualquier tipo de negocio), o patrimoniales, (entiéndase un lazo económico desde un punto de vista corporativo, es decir que compartan accionistas de manera directa o indirecta) con un tercero.

Por otro lado, en el Título Tercero Capítulo Primero encontramos las “Reglas Generales”, en el que se ubica el artículo 46 Bis 1, el cual no hace otra cosa que decimos como podemos hacer lo que nos permite el Título Segundo, al cual pertenece el artículo 45 Q, o Capítulo VI, ***“De las Instituciones de Banca Múltiple que tengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales”.***

De lo anterior podemos observar que es intención del legislador el regular que pueden hacer las instituciones de crédito, para después decirnos como lo pueden hacer; y sin embargo, la CNBV, en exceso de facultades pretende suplir al legislador utilizando facultades indebidamente delegadas y que se contemplan en el Título Tercero que detalla como se puede hacer lo establecido en el Título Segundo. En otras palabras, utiliza el "Como" que se refiere a la operación de las instituciones de crédito, por el "Que" que es lo que les está permitido hacer.

Por ejemplo, el artículo 45-O (Título Segundo, Capítulo IV) de la Ley en comento, nos dice que: *"Las instituciones de banca múltiple que mantengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales, se regirán por lo previsto en el presente capítulo y las demás disposiciones contenidas en esta Ley".*

De la lectura de este artículo (Título Segundo, Capítulo VI), que nos dice que pueden hacer las instituciones de banca múltiple, se entiende puntualmente que cualquier (sin distinción) relación de negocio o patrimonial entre un banco y personas morales que realicen actividades empresariales se rigen por dicho Título; y sin embargo, la CNBV, tratándose de corresponsales regulados por el artículo 46 bis 1, (Título Tercero, Capítulo I), el cual regula el como pueden operar las instituciones, y con ello pretende sin cumplir con los supuestos que la ley establece suplir al legislador mediante circulares, señalando que se puede hacer, en lugar de solo precisar como se hace.

Parece tal vez trillada la diferencia de los términos de que se puede y como se puede, pero esta es una situación toral en el derrotero del sistema financiero del país, sin menoscabo del dilema de invasión de facultades del Ejecutivo al Legislativo en lo que a este tema se refiere.

No es ajeno a los mexicanos que las instituciones financieras son el motor de un país, y que las practicas de estas tienen un profundo efecto en el sistema económico nacional, por lo que es de la mayor importancia el poder evitar que las autoridades administrativas en este caso la CNBV, puedan suplir funciones del congreso, y beneficiar ciertamente a algún agente económico en particular, lo que pone en riesgo como ya se dice al sistema económico del país.

SUBROGACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA OPERAR COMO BANCO

La CNBV argumenta en su respuesta a este tema que *"...es importante precisar que el régimen propuesto por el artículo 335 del Anteproyecto tiene por objeto establecer la posibilidad de que las instituciones de crédito puedan crear redes de comisionistas..."* (Énfasis añadido) lo cual además de impreciso denota lo confuso de los conceptos propuestos en el Anteproyecto. Lo que se propone en el citado artículo es la posibilidad que las instituciones faculten a terceros denominados "Administradores de Comisionistas" para que sean estos los que organicen redes de prestadores de servicios o de comisionistas bancarios para desarrollar las actividades de que se trate.

Además afirma como algo evidente y cierto que *"De ninguna manera se subrogarían los administradores de comisionistas como bancos, sino que actuarían en su carácter de representantes del banco, esto es, actuarían a nombre y por cuenta de la institución de crédito"*, sin aportar elementos de juicio que desvirtúen el que la Ley de Instituciones de Crédito reserve los actos de captación exclusivamente a la banca al establecer en su artículo 46 que solo los bancos 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.

Al tiempo que el artículo 2º. de la misma LIC establece que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser: Instituciones de banca múltiple e Instituciones de banca de desarrollo; en ningún momento señala que dicha facultad será susceptible de transferencia.

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

Al respecto, el comentario de Banco Azteca hizo referencia a lo dispuesto en la Fracción I del artículo 45 Q de la LIC en el sentido de 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”*.

A lo que la CNBV respondió aludiendo diversos artículos del propio Anteproyecto, como el artículo 322 fracción V, artículo 141 fracción II y artículo 334, los cuales si bien comprenden medidas de control interno, no explican de que forma se elimina la dependencia operativa que implica particularmente la emisión de papelería del banco por parte de los Corresponsales Bancarios que además de propiciar confusión a los clientes y usuarios pasa por alto lo dispuesto en el precepto legal que da origen a este particular.

PROTECCIÓN DE RECURSOS DE LOS AHORRADORES

En respuesta a este tema la CNBV alude lo dispuesto en la fracción I del artículo 322 del Anteproyecto que establece que *“...las transacciones que los corresponsales celebren con los clientes bancarios, transfiriendo en línea los recursos a, o de la cuenta de este último o bien a las cuentas propias de la Institución según sea el caso, para los efectos solicitados. De esta forma, en todo momento el efectivo manejado por el corresponsal es propiedad del corresponsal mismo, y en ningún momento de la institución de crédito, por lo que no podría argumentarse que los recursos de los clientes bancarios se verían afectados.”*,

Banco Azteca no comparte dicha opinión porque independientemente de que los recursos depositados por los ahorradores sean transferidos en línea a sus propias cuentas, no hay que olvidar que el efectivo que queda en físico en la caja del corresponsal tiene que enviarlo o trasladarlo a la cuenta de depósitos que este último mantiene en el Banco a efecto de realizar la compensación respectiva.

Suponiendo el caso hipotético de un Banco cuya operación esté soportada en su mayoría por recursos captados a través de Corresponsales Bancarios y que este último se declarara en huelga, quiebra, suspensión de pago, embargo, etc. el efectivo que tiene en sus cajas podría no llegar al banco, con lo cual la liquidez de la institución bancaria se vería seriamente afectada corriendo el riesgo de no poder hacer frente a sus obligaciones con el público ahorrador, lo que

dado el caso, transgrediría el espíritu de las leyes financieras de salvaguardar y proteger los intereses de estos.

Para ilustrar este punto, cabría reflexionar acerca de las posibles consecuencias que se hubieran producido en caso de que conocida cadena comercial que recientemente solicitó se le declaré en concurso mercantil, hubiera actuado como Corresponsal de alguna institución bancaria que no contara con red de sucursales propias; es probable que la liquidez del banco se hubiera visto seriamente afectada dada la magnitud del Corresponsal, poniendo en riesgo los intereses del público ahorrador, también cabe la posibilidad de que solo la noticia hubiera provocado pánico entre los ahorradores e incitado retiros masivos de sus recursos.

La respuesta de la autoridad solo refiere a la seguridad en la operación pero estimamos que aun no se ha dimensionado la gravedad de la situación en caso de darse alguna de las eventualidades mencionadas al interior de algún Corresponsal y que en consecuencia podría afectar los intereses del gran público ahorrador.

RIESGO DE FRAUDES O PRÁCTICAS INADECUADAS EN EL USO DE EFECTIVO

La CNBV alude al respecto que las operaciones que realice el público a través de los Corresponsales Bancarios deberán efectuarse "en línea", con lo que el riesgo descrito se minimiza.

Sobre el particular, Banco Azteca difiere de lo argumentado por la autoridad en el sentido de que el problema no es si los recursos son transferidos en línea o en forma física, sino que el verdadero problema podría centrarse en los empleados de los Corresponsales cuya actuación y desarrollo de actividades no está sujeta a ningún código de ética, cultura, y/o perfil específico como lo está un empleado bancario.

Por poner un ejemplo, los empleados de los corresponsales pueden depositar "en línea" los recursos de los ahorradores en sus propias cuentas o simplemente en otras cuentas. También "en línea" pueden efectuar retiros de las cuentas de clientes bancarios; en fin, en materia de fraudes las posibilidades pueden ser ilimitadas y aunado a la falta de medidas de seguridad, las incidencias podrían multiplicarse.

MEDIDAS DE SEGURIDAD

El comentario que al respecto efectuó Banco Azteca fue que *"...el Anteproyecto no 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”*

A lo que la CNBV responde reiterando lo dispuesto en el Tercero Transitorio del Anteproyecto, respecto de la obligación a cargo de las instituciones de crédito de dar cumplimiento a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 96 de la LIC, en materia de seguridad para sus propias oficinas y sucursales, hasta en tanto esta CNBV no emita las disposiciones a que se refiere el precepto legal citado.

A este respecto, el primer párrafo del artículo 96 de la LIC establece que las Instituciones de Crédito deben contar en sus “oficinas bancarias”, más no en los módulos o cajas dónde prestarán sus servicios a través de Corresponsales Bancarios con “medidas básicas de seguridad”.

Por otra parte, el Anteproyecto de las disposiciones referidas, actualmente está en proceso de dictaminación por parte de la COFEMER y aunque de acuerdo con la respuesta de la CNBV estas suponen la inclusión de corresponsales al referir “*hasta en tanto esta CNBV no emita las disposiciones a que se refiere al citado artículo 96 de la LIC, ...*”, de su lectura se constata que no están incorporando dicha figura, además de que no establece medidas de seguridad específicas para “Módulos Bancarios”.

En virtud de lo anterior, la ausencia de medidas de seguridad particularmente para la operación de Corresponsales Bancarios persiste.

SUBJETIVIDAD

Banco Azteca comentó al respecto que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 322 fracción II del Anteproyecto, los comisionistas deben informar a los clientes bancarios, al momento de proporcionar los servicios respectivos, que actúan a nombre y por cuenta de la Institución de que se trate, pero no se establece la forma en que deberán hacerlo; de ahí la subjetividad.

En respuesta la CNBV señala que: “*...es claro que la disposición que se comenta no es subjetiva, sino más bien no prejuzga respecto de la forma en que las instituciones la deben cumplir. En ese orden de ideas, estimamos que lo anterior puede cumplirse,...*”, confirmando con ello lo ambiguo del Anteproyecto, a saber:

Omitir especificar la forma en que los comisionistas deben cumplir con dicha obligación propicia “vacíos legales” que limitan la aplicación de la norma toda vez que cuando esa autoridad requiera verificar el cumplimiento del precepto legal citado en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 318, numeral III, inciso a) del mismo Anteproyecto, no tendrá los elementos suficientes para sustentar en su caso una observación derivada del incumplimiento.

Pero principalmente, el perjuicio por la falta de definición citada es en contra del propio cliente bancario ya que ante la falta de claridad en la norma, la probabilidad de que el comisionista no haga del conocimiento del cliente que actúa a nombre y por cuenta de la institución es alta.

SECRETO FINANCIERO

En respuesta al comentario de Banco Azteca de que si bien el artículo 46 Bis 1 de la LIC establece que la regulación de secreto bancario le es aplicable a los terceros con quienes las instituciones de crédito contratan, el Anteproyecto es omiso respecto de cómo se cumplirá con esta responsabilidad, la autoridad argumenta que *“...no se considera necesario desarrollar en el Anteproyecto el cumplimiento de la obligación descrita...”*

De nueva cuenta pareciera haber recurrencia en los “vacíos legales” que por lo general derivan en problemas de interpretación y conflicto en la aplicación de las normas. Al respecto es conveniente apuntar que desde el momento en que se elabora una norma se pueden prever ciertos factores que de antemano van a garantizar la correcta aplicación de la misma y, en consecuencia, la eficacia del ordenamiento.

LEY DE TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS

A este respecto, la CNBV omitió aclarar el comentario de Banco Azteca que apuntó a que el Anteproyecto no prevé medidas para que los Corresponsales exhiban en un lugar visible dentro de sus establecimientos, las tasas de captación a las que está sujeta la clientela en general como están obligados los bancos.

Otro de los comentarios de Banco Azteca fue que los empleados de los Corresponsales no tendrían el conocimiento adecuado para el tratamiento de los billetes falsos que pudieran presentarse, a lo que la autoridad responde en forma laxa que *“Específicamente, para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48 Bis 1 de la LIC, podría proporcionar a los corresponsales máquinas lectoras de billetes”,* (énfasis añadido). Bajo esta postura, la nueva versión del Anteproyecto sigue siendo omisa en establecer la obligación correspondiente así como la de capacitar a los empleados de los corresponsales particularmente en el tema referido.

CAPACITACIÓN EN MATERIA DE PLD

Banco Azteca comentó respecto del tema referido que el Anteproyecto no contempla que el personal que labora en ese tipo de establecimientos deba tener conocimientos básicos en materia de PLD, lo cual abre el riesgo a que a través del corresponsal se lleve a cabo lavado hormiga (“pitufeo”), a lo que la CNBV respondió *“...consideramos que atento a los límites diarios establecidos en el proyecto para algunas operaciones (por ejemplo, el equivalente en moneda nacional a 10,000 udis por cuenta, tratándose de depósitos) el riesgo es menor”.*

Bajo esta premisa, el volumen de operaciones que podría llegar a darse a través de esta figura es precisamente lo que agudiza el riesgo de que se lleve a cabo lavado hormiga “pitufeo”;

minimizarlo evidencia que no se ha dimensionado la situación y que no se le da la debida importancia al tema.

ADOPCIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS

En relación a este tema, Banco Azteca propuso incluir en el Anteproyecto que, además del plan estratégico de negocios para obtener la correspondiente autorización, las instituciones presenten a esa autoridad un estudio de viabilidad que 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; a lo que la CNBV contestó *"...creemos que corresponde a las propias instituciones de crédito, en función de su plan de negocios y los segmentos de mercado a los que pretendan ofrecer sus servicios, la determinación de la ubicación de sus corresponsales"*

La respuesta de la autoridad confirma su postura de hacer a un lado el papel rector del Sistema Bancario que le confiere el artículo 4º de la LIC cediendo a las instituciones de crédito la facultad de definir el lugar de establecimiento de sus Corresponsales, lo cuál como se mencionó en el apartado "Bancarización" ni siquiera está plasmado como tal en el Anteproyecto.

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.

Cuentas de Captación y número de sucursales de la banca comercial

Ejercicio alusivo al criterio para exceder el límite de Captación a través de Corresponsales Bancarios
 Numeral 1 del Anexo 59 del Anteproyecto de Corresponsales Bancarios

	NÚMERO DE CTAS DE CAPTACIÓN			NÚMERO DE SUCURSALES		
	Exigibilidad Inmediata	Inversiones a Plazo	Total	tienen*	deben tener**	proporción real***
BBVA Bancomer	12,810,859	406,036	13,216,895	1,860	440.6	7,106
Santander	9,922,370	182,772	10,106,142	983	336.8	10,280
Banamex	6,921,482	1,054,990	7,976,472	1,625	265.9	4,909
Mercantil del Norte	5,952,602	515,206	6,467,808	1,073	215.6	6,028
Azteca	6,427,054	1,682	6,428,736	1,131	214.3	5,684
HSBC	4,086,331	646,209	4,732,540	1,333	157.8	3,550
Scotiabank Inverlat	1,524,523	137,289	1,661,812	553	55.4	3,005
Bancoppel	716,442	2,552	718,994	464	24.0	1,550
Inbursa	248,948	818	249,766	76	8.3	3,286
Ahorro Famsa	208,170	1,094	209,264	265	7.0	790
Banregio	155,927	15,475	171,402	83	5.7	2,065
Del Bajío	138,698	12,166	150,864	140	5.0	1,078
Afirme	135,817	10,771	146,588	87	4.9	1,685
IXE	106,149	17,460	123,609	113	4.1	1,094
Wal Mart	52,499	0	52,499	38	1.7	1,382
Prudential	42,494	0	42,494	1	1.4	42,494
Multiva	24,701	926	25,627	21	0.9	1,220
Mifel	23,178	1,925	25,103	26	0.8	966
Bansi	19,080	1,252	20,332	4	0.7	5,083
American Express	7,592	5,861	13,453	8	0.4	1,682
Autofin	12,029	817	12,846	14	0.4	918
Amigo	6,985	1,127	8,112	3	0.3	2,704
Interacciones	5,880	902	6,782	14	0.2	484
Ve por más	6,137	0	6,137	3	0.2	2,046
Monex	1,224	0	1,224	44	0.0	28
Invex	997	115	1,112	1	0.0	1,112
Bank of America	709	12	721	1	0.0	721
Volkswagen	0	573	573	1	0.0	573
Tokio Mitsubishi UFJ	388	103	491	1	0.0	491
ABN AMRO Bank	236	0	236	1	0.0	236
J.P. Morgan	97	1	98	1	0.0	98
GE Money	43	12	55	1	0.0	55
ING Bank	0	16	16	1	0.0	16
Regional	12	0	12	1	0.0	12
Deutsche Bank	0	7	7	1	0.0	7
Fácil	0	5	5	2	0.0	3
UBS Bank	0	3	3	1	0.0	3
Barclays Bank	0	0	0	1	0.0	0
BBVA Bancomer Servicios	0	0	0	0	0.0	0
Compartamos	0	0	0	2	0.0	0
Credit Suisse	0	0	0	1	0.0	0
Consultoría Internacional	0	0	0	1	0.0	0

Fuente: Boletín estadístico CNBV, Junio 2008

* "Tienen": Número de sucursales real reportado a junio 2008.

** "Deben tener": Refiere al número de sucursales que debe tener de acuerdo con el criterio: 1 sucursal por cada 30,000 cuentas.

*** "Proporción real": Cuentas de captación que tienen por cada sucursal. (Total de cuentas de captación / Número de sucursales reportadas).