INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 34 Y SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 BIS Y 20 TER, TODOS DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, EN MATERIA DE EN MATERIA DE CAPTACIÓN DE DIVISAS.

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, Senador de la República e integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 34 Y SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 BIS Y 20 TER, TODOS DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, EN MATERIA DE CAPTACIÓN DE DIVISAS**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ARGUMENTACIÓN

Antecedentes de la problemática de la repatriación de los dólares

Cuando una persona migrante llega a México suele traer consigo dólares en efectivo que entrega a su familia; asimismo, los turistas, los ciudadanos extranjeros que vienen a hacer negocios al país, los diplomáticos, entre otros, comúnmente traen dinero en efectivo con el que hacen pagos por la compra de bienes y servicios en territorio nacional.

Los dólares en efectivo se aceptan prácticamente en todas partes: en estaciones de gasolina, tiendas, diferentes comercios, casetas de peaje, entre otros. Esto ocurre así porque ni en México ni en Estados Unidos está prohibido que las personas traigan consigo dólares.
No obstante, las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia aseguran y decomisan dólares en efectivo con relativa frecuencia. De acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales[1], los bienes decomisados, una vez

---

[1] **Artículo 250. Decomiso**
La autoridad judicial mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de este Código o respecto de aquellos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio.

satisfecha la reparación a la víctima, son entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas.

Por su parte, respecto a la extinción de dominio que se determine sobre los bienes, la Ley Nacional de Extinción de Dominio[2] refiere que podrán destinarse al servicio público o utilizarse en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. Asimismo, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita establece restricciones al uso del dinero en efectivo para prevenir la comisión de delitos, en específico en aquellos casos en los que la propia autoridad ha determinado que son actividades vulnerables.

En el caso del turismo, en lo general, el pago a comercios formalmente establecidos, ya sean hoteles, balnearios o centros de entretenimiento, se realiza con tarjetas de crédito. Pero el pago de las compras al menudeo en comercios informales, pequeños comercios de artesanías y restaurantes, se realiza mayormente en efectivo.

En el caso de los migrantes, los dólares que introducen son usados casi totalmente en efectivo para cambiarlos por pesos y apoyar directamente pequeños negocios familiares o la subsistencia cotidiana.

Los dólares en efectivo, en su mayoría, van a parar a las entidades financieras para ser canjeados por su equivalente en pesos mexicanos, de acuerdo con el tipo de cambio vigente. Posteriormente, dichos dólares, en menor medida, se venden a quienes necesitan hacer un pago con ellos o para gastos en un viaje, por ejemplo, pero, finalmente, son las entidades financieras las tienen una mayor proporción de excedente de dólares porque siempre es significativamente mayor la cantidad que ingresa al país, que la que sale.

Sin embargo, el proceso para disponer y administrar las divisas en efectivo es costoso y en ocasiones limitado, siendo en algunos casos imposible. Ese

---

El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas.

[2] **Artículo 229**. Los Bienes en proceso de extinción de dominio podrán disponerse de forma anticipada a favor de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la Fiscalía General de la República, así como de los gobiernos de las Entidades Federativas y municipios, según lo determine el Gabinete Social de la Presidencia de la República o, en el ámbito local, la autoridad que corresponda, para que se destinen al servicio público, los utilicen en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones aplicables.

costo y limitación se traslada a los beneficiarios, es decir, a las familias, a las micro y pequeñas empresas, a las víctimas del delito y al mismo erario, los cuales reciben menos pesos por cada dólar canjeado comparados con los que podrían recibir si se tuviera un sistema de banca corresponsal más eficiente y menos restrictivo. No se omite también señalar que las personas se verían obligadas a canjear los dólares en efectivo en los llamados "mercados negros" si éstos ya no se recibieran en las entidades financieras.

Cabe mencionar que, si las entidades financieras no pudieran canjear los dólares que reciben de los usuarios por pesos mexicanos, se afectaría a millones de mexicanos que dependen de esa fuente de ingresos.

Asimismo, perjudicaría el sano desarrollo del sistema financiero, así como la seguridad de los ciudadanos y empresas que utilizan actualmente a la banca para canjear las divisas, toda vez que las limitaciones o restricciones antes señaladas, fomentan y han fomentado el crecimiento de la oferta de dicho servicio en mercados informales alternativos, como antes se acotó.

El proceso para disponer y administrar divisas en efectivo se ha convertido en uno cada vez más difícil, puesto que desde el año 2012 el gobierno de Estados Unidos impuso una serie de restricciones a las operaciones con dólares desde y hacia su territorio, buscando combatir las operaciones con recursos de procedencia ilícita, provocando que las entidades financieras norteamericanas optaran por abandonar el sistema de corresponsalía que les permitía hacer operaciones con dólares desde otros países, precisamente ante el riesgo de incurrir en alguna falta y ser fuertemente sancionados.

Es el caso de la filial del Banco HSBC de Estados Unidos, ésta fue condenada en el año 2012 a pagar una multa de 1,920 millones de dólares por incumplir la normatividad relativa a la prevención de las operaciones con recursos de procedencia ilícita. A raíz de esto, el órgano regulador estadounidense, la Oficina del Contralor de Divisas del Gobierno Norteamericano (*Office of the Comptroller of the Currency Office of the Comptroller of the Currency)*, dependiente del Departamento del Tesoro, modificó la política de los depósitos de los dólares en efectivo, que ya venía aplicándose desde 2008, para imponer controles más estrictos a los depósitos en efectivo.

Sin embargo, a la fecha se han impuesto otras sanciones significativas por incumplimientos o falencias en los programas de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, como se detalla en la siguiente tabla:

Bancos Extranjeros	Importe multas

	(millones USD)
BNP Paribas	8,900
JPMorgan Chase	2,050
HSBC	1,920
Commerzbank AG	1,450
Standard Chartered	967
Bank of Tokyo-Mitsubishi	573
Wachovia	160
Bank of America	16.6

Por su parte, entre el año 2007 y 2018, el H. Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal y el Banco de México en consonancia con diversos instrumentos internacionales suscritos por México relativos a la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento del terrorismo y a las actividades de la delincuencia organizada, aprobaron diversas reformas al marco jurídico y regulatorio en materia de delitos financieros[3].

---

[3] **Diario Oficial de la Federación. 28 de junio de 2007**
Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito **(en materia de combate al terrorismo)**.
Diario Oficial de la Federación 17 de octubre de 2012
Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
Diario Oficial de la Federación 16 de agosto de 2013
Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
Diario Oficial de la Federación 23 de agosto de 2013
Acuerdo 02/2013 por el que se emiten las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y sus aclaraciones publicadas los días 24 y 31 de julio siguientes en el mismo DOF.
Diario Oficial de la Federación 09 de marzo de 2018
Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Concretamente, las reformas legales buscaban sancionar aquellas conductas que tengan por fin la utilización de las instituciones de crédito para realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita o como medio para financiar actividades terroristas.

Como resultado, actualmente las leyes en materia financiera, así como las normas secundarias emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, establecen que las instituciones de crédito deben:

- Identificar plenamente a los usuarios o clientes y tener copia de su documento de identificación oficial o un expediente detallado, según corresponda, ya sean personas físicas o morales;

- Recibir de los usuarios o clientes personas físicas dólares americanos en efectivo para la realización de operaciones de compra, recepción de depósitos, recepción del pago de créditos o servicios, transferencias o situación de fondos, por un monto por transacción de hasta trescientos dólares o hasta mil quinientos dólares acumulados en un mes calendario por usuario, o en el caso de clientes hasta por cuatro mil dólares por transacción o acumulados en un mes calendario;

- Entre otros casos, podrán recibir dólares en efectivo de personas morales, sólo en casos excepcionales y, como regla general, hasta por un monto máximo de catorce mil dólares acumulados por mes, en las siguientes zonas dentro del país: lugares turísticos, fronteras y lugares receptores de dólares, y

- Reportar a las autoridades las operaciones de compra o recepción de dólares en efectivo que realicen con los usuarios y clientes, por montos iguales o superiores a doscientos cincuenta o quinientos dólares, según correspondan, así como operaciones inusuales.

El impacto de las medidas restrictivas impuestas por los Estados Unidos ha sido enorme; conforme a los datos disponibles sobre el ingreso de dólares a nuestro país y el volumen de dólares operado por instituciones de crédito y casas de cambio diariamente, es posible estimar que sólo un 15% de esos dólares puede ser colocado entre los demandantes de la divisa, por lo que el monto restante -el 85%- debería repatriarse a los Estados Unidos.

De acuerdo con información pública disponible de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Turismo y el Instituto Nacional de Estadística y

Geografía, a lo largo del año 2019 nuestro país recibió un total de 93,932.9 millones de dólares, correspondientes a los siguientes rubros:

- 32,921.0 millones de dólares por inversión extranjera directa[4]
- 24,573.2 millones de dólares por turismo[5]
- 36,438.7 millones de dólares por remesas[6]

Sin embargo, según los Resultados de la encuesta realizada por el Banco de Pagos Internacionales (BIS) sobre los volúmenes de operación en los mercados cambiarios y de derivados durante el mes de abril de 2019, publicada por el Banco de México[7], el nivel de operaciones de colocación de dólares en el mercado mexicano a través de instituciones de crédito y casas de cambio es de alrededor de 13 mil millones de dólares anuales, lo que implica que 80 mil millones de dólares deberían ser repatriados a los Estados Unidos, pero se quedan, literalmente, atrapados en México.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas por nuestro país, el gobierno norteamericano estableció una serie de restricciones para las operaciones bancarias en dólares hacia su territorio. La Red para la Persecución de Delitos Financieros (*Financial Crimes Enforcement Network* – FINCEN) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos[8], emitió el 18 de julio de 2012[9], el 27 de septiembre de 2013[10] y el 28 de mayo de 2014[11], una serie de restricciones sobre el número y el monto de operaciones con dólares americanos por bancos mexicanos, provocando que diversas instituciones de crédito cerraran sus operaciones en México.

En el año 2015, el *Financial Times* en México, publicó un artículo en el que afirmaba que Estados Unidos "cerraba la llave" de dólares a los bancos mexicanos.[12] Por todo ello se avizora la posibilidad de que los bancos ya no

---

[4] https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-aumento-4.2-la-captacion-de-IED-en-2019-20200218-0030.html

[5] https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx

[6] https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es

[7] https://www.banxico.org.mx/mercados/encuestas-del-bis-sobre-volumenes-operados-en-el-m/%7B6D963EB3-0BC4-7C4F-FFB4-9683E364F894%7D.pdf

[8] https://www.fincen.gov/news/speeches/prepared-remarks-peter-s-alvarado-deputy-director-financial-crimes-enforcement

[9] https://www.fincen.gov/resources/advisories/fincen-advisory-fin-2012-a006

[10] https://www.fincen.gov/resources/advisories/fincen-advisory-fin-2013-a007

[11] https://www.fincen.gov/resources/advisories/fincen-advisory-fin-2014-a005

[12] EU cierra "la llave" de dólares a los bancos mexicanos https://www.milenio.com/negocios/eu-cierra-llave-dolares-bancos-mexicanos

reciban los dólares en nuestro país o que aumente la comisión del banco corresponsal norteamericano por la compra de la divisa para compensar el riesgo inherente al que están expuestos por recibir la divisa en efectivo. Ello tendría como consecuencia que las familias mexicanas y el erario, reciban menos pesos por sus dólares, al aumentar el diferencial en el precio de la compra y venta en territorio mexicano.

Importancia de la captación de dólares en efectivo para la economía nacional

México es un país abierto al turismo, a la inversión extranjera y al comercio internacional; además, su ubicación geográfica lo posiciona como vecino del país económicamente más poderoso del planeta, con quien se ha firmado un nuevo tratado comercial, el TMEC, lo que hace inevitable que en nuestra economía circulen dólares en efectivo. Más aún, se recibe esa divisa de parte de millones de mexicanos que han migrado a territorio norteamericano para trabajar y generar una fuente de ingreso para sus hogares.

Consciente de dicho panorama, el gobierno mexicano promueve políticas públicas y proyectos para atraer el turismo internacional, porque trae divisas, empleo y crecimiento; asimismo, existen políticas públicas en favor de las personas migrantes, que son el sustento económico de millones de familias.

Por otra parte, existe una importante actividad comercial en la frontera norte, en donde es común aceptar los dólares americanos en casi todas las operaciones comerciales. Según diversos estudios publicados recientemente[13] respecto a los dólares en efectivo que circulan en México, se observa lo siguiente:

- **Personas migrantes**: envían regularmente remesas a sus familias mediante transferencias de fondos o son entregadas directamente en efectivo a sus dependientes. Asimismo, es común que los migrantes traigan consigo todos los dólares en efectivo ahorrados cuando retornan nuevamente al país, después de haber trabajado varios años en Estados Unidos, pues no tienen acceso a cuentas de ahorro en dicho país o requieren disponer de sus recursos en México para diversas necesidades y urgencias, siendo un caso reciente las emergencias de salud de sus familiares derivado de la pandemia de la COVID-19.

---

[13] Véanse: Anuario de migración y remesas, México 2019. Disponible en: https://www.gob.mx/conapo/documentos/anuario-de-migracion-y-remesas-mexico-2019 y Cervantes, J. (2018). Migración mexicana, remesas e inclusión financiera. Disponible en: https://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2018-04-migracion-mexicana.pdf

- **Turistas**: el gasto de los visitantes extranjeros en el país lo hacen en buena parte en efectivo, siendo estos recursos recibidos por personas físicas y morales en la prestación de servicios y comercialización de bienes.

- **Residentes y visitantes en la zona fronteriza**: existen poco más de 3 mil kilómetros de frontera entre México y Estados Unidos, lo cual genera una fluida actividad de intercambio comercial y con ello, la amplia captación de divisas en efectivo.
- **Otros**: en referencia a la captación de dólares en efectivo que son asegurados y decomisados por las autoridades al crimen organizado; asimismo, los provenientes del personal diplomático que visitan o residen en el país en cumplimiento de actividades oficiales. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en México reside casi 1 millón de extranjeros (la mayoría de originarios de Estados Unidos), quienes reciben y traen divisas de su país origen.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, las dos principales fuentes de dólares en efectivo a nuestro país provienen de las remesas de personas trabajadoras migrantes mexicanas y del turismo.

En lo relativo a la migración, para finales del año 2018, según información del Consejo Nacional de Población, aproximadamente 12.3 millones de mexicanos habían emigrado a Estados Unidos[14], lo cual evidencia el grado de integración con ese país: el análisis de la distribución territorial de la población migrante residente en Estados Unidos se concentra principalmente en California (4.2 millones) Texas (2.6 millones), Illinois (670 mil) y Arizona (527 mil)[15].

Según datos del *Ingreso por Remesas* del *Sistema de Información Económica* del Banco de México[16], en el año 2019 se recibieron 36,438.7 millones de dólares por concepto de remesas en México, de los cuales 374 millones ingresaron en efectivo, es decir, el 1% mientras que los restantes 36,064 millones de dólares, lo hicieron a través de transferencias electrónicas.

---

[14] Mexicanos en Estados Unidos - Datos, gráficos y mapas (Cifras 2017 y 2018) https://www.gob.mx/conapo/articulos/mexicanos-en-estados-unidos-datos-graficos-y-mapas-cifras-2017-y-2018?idiom=es SEGOB / CONAPO Anuario de migración y remesas México https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2018/09/1809_AnuarioMigracionRemesas_2018.pdf México – Emigrantes Totales https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/mexico

[15] Mexicanos en Estados Unidos - Datos, gráficos y mapas (Cifras 2017 y 2018) http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/2261/12/images/Mexicanos_en_Estados_Unidos.xlsx

[16] https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es

Ahora bien, de los 12.3 millones de mexicanos migrantes en Estados Unidos, aproximadamente el 68.5% -unos 8.4 millones de personas- tienen dependientes económicos en nuestro país[17]. Se estima que cada persona mexicana migrante en Estados Unidos, envía remesas a aproximadamente 2.4 personas en México[18]. Asimismo, diversos estudios señalan que en nuestro país, alrededor de 1.7 millones de hogares son beneficiarios directos de las remesas en efectivo[19]. Sin embargo, si se considera a los beneficiarios totales de las remesas recibidas, estos ascenderían hasta los 20 millones de personas.

Respecto al turismo, en el año 2019 visitaron México 44.7 millones de turistas extranjeros y la captación de divisas por este concepto ascendió a 24 mil 573.2 millones de dólares, según información de la *Encuesta de Viajeros Internacionales* elaborada por el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.[20]

Los turistas y excursionistas que visitan México, pagan alrededor del 35% de sus gastos en efectivo[21]. Con base en ello puede calcularse que los pequeños negocios que atienden al turismo (principalmente aquellos cuyo giro corresponde a alimentos y producción manualidades o artesanías) captaron cerca de 8,600 millones de dólares en efectivo para el año 2019. El turismo representa una fuente de ingreso directo o indirecto para 10 millones de personas[22].

En resumen, si consideramos que la principal fuente de donde provienen los dólares que se captan en el sistema financiero, proviene del dinero que traen consigo los mexicanos que laboran en el exterior, aquellos que residen o visitan la frontera y quienes visitan el país con fines turísticos, es posible notar las divisas norteamericanas representan el ingreso de casi 30 millones de personas en nuestro país[23].

---

[17] Cervantes González, Jesús A. Migración Mexicana, remesas e inclusión financiera.
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. Pag. 14

[18] Ibid. Pag 14.

[19] 1.7 millones de hogares beneficiados por remesas.
Entrevista a Genoveva Roldán, académica del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM
https://www.24-horas.mx/2018/06/14/1-7-millones-de-hogares-beneficiados-por-remesas/

[20] https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/VisitantesInternacionales.aspx

[21] Chakravorti, Bhaskar y Mazzotta, Benjamin D. The Cost of Cash in Mexico. The Institute for Business in the Global Context, The Fletcher School, Tufts University.2014, pág. 45.
https://sites.tufts.edu/digitalplanet/files/2020/03/CCMEX-final-web.pdf

[22] *"En México aproximadamente 10 millones de personas son empleadas directa e indirectamente por el Turismo"*. Secretaría de Turismo. Nuestro Turismo, el gran motor de la economía nacional. 2018.
2.El Empleo Turístico en México. Pag. 64
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412719/Turismo_2040_Poli_tica_Turi_stica_de_Estado.pdf

Como se expone más adelante, el sistema bancario mexicano, receptor final de la mayoría de los dólares captados, enfrenta una serie de problemas en su colocación final y disposición líquida de los recursos, lo que hace inviable la aceptación, el manejo y la administración de la divisa norteamericana y, además, incierto porque cada vez es más difícil repatriar la divisa a Estados Unidos. Como efecto adicional a lo anterior, los costos en la administración y manejo de sus recursos es alto, lo que repercute en el mercado financiero a través de un mayor diferencial entre el precio de compra y venta, que termina siendo pagado por el trabajador que trae su dinero, que es el último beneficiario junto con su familia, o por el pequeño comerciante que lo recibió de un turista, así como por el erario público. En adición a lo anterior, también está el problema de la alta concentración bancaria, que se traduce en servicios más costosos, lo cual podría resolverse si se tuviera un sistema financiero internacional más eficiente y menos restrictivo.

Si los controles y las restricciones impuestas unilateralmente por Estados Unidos continúan, las instituciones de crédito mexicanas se verán obligadas a dejar de recibir dólares ante la imposibilidad de venderlos posteriormente en aquel país. Los sectores sociales en condición de vulnerabilidad se verán afectados pues las familias de los migrantes que reciben dólares provenientes de remesas de aquel país y los pequeños comercios populares que sostienen sus ingresos de los recursos que gastan las familias de migrantes en México, verán reducirse el flujo de recursos.

La reserva internacional del Banco de México

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos[24], la moneda extranjera no tiene curso legal. Por lo tanto, los dólares en

---

[23] Si se suman los 20 millones de beneficiarios de remesas, más los 10 millones de mexicanos que reciben ingresos directos o indirectos por turismo, resulta entonces que alrededor de 30 millones de mexicanos son beneficiarios de los dólares que se reciben en México por esas vías.

[24]**Artículo 8.**- La moneda extranjera no tendrá curso legal en la República, salvo en los casos en que la Ley expresamente determine otra cosa. Las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago.

Este tipo de cambio se determinará conforme a las disposiciones que para esos efectos expida el Banco de México en los términos de su Ley Orgánica.

Los pagos en moneda extranjera originados en situaciones o transferencias de fondos desde el exterior, que se lleven a cabo a través del Banco de México o de Instituciones de Crédito, deberán ser cumplidos entregando la moneda, objeto de dicha transferencia o situación. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que imponga el régimen de Control de Cambios en vigor.

Las obligaciones a que se refiere el primer párrafo de este artículo, originadas en depósitos bancarios irregulares constituidos en moneda extranjera, se solventarán conforme a lo previsto en dicho párrafo, a

efectivo tienen que cambiarse por su equivalente en pesos mexicanos si se desea utilizarlos para comprar bienes o servicios dentro del territorio nacional, para lo cual, generalmente se acude a un banco,el cual por su parte, los recibe para su cambio, entrega los pesos y se queda con ellos. Antiguamente, el Banco de México, responsable legal de administrar la *reserva internacional*, los recibía de los bancos y procedía a guardarlos como parte de dicha *reserva*.

Por otra parte, el comercio internacional y las demás transacciones hacia el exterior precisan contar con una *reserva* en moneda extranjera, para estabilizar los cambios con la moneda nacional. Para tal fin, los artículos 18, 19 y 20 de la Ley del Banco de México establecen la composición de la reserva de activos internacionales, la cual se integrará con las "divisas" y éstas, a su vez, estarán constituidas por "billetes y monedas metálicas extranjeros".

La reserva internacional de México es un monto de dinero denominado en moneda extranjera, principalmente dólares, contra la cual se compensan las entradas y salidas de divisas del país. De esta forma se evita que nuestro país caiga en un estado de insolvencia frente a sus compromisos con el exterior.

La entrada de divisas está conformada, entre otros conceptos, por:

- Inversión extranjera (directa o en el mercado de valores).
- El turismo internacional.
- Los pagos a favor de las empresas mexicanas que exportan bienes y servicios.
- El financiamiento directo que recibe el Gobierno Federal (deuda externa) o las empresas privadas.
- Las remesas que envían los mexicanos que trabajan en el extranjero.
- La venta de petróleo.

La salida de divisas está conformada, entre otros conceptos, por:

---

menos que el deudor se haya obligado en forma expresa a efectuar el pago precisamente en moneda extranjera, en cuyo caso deberá entregar esta moneda. Esta última forma de pago sólo podrá establecerse en los casos en que las autoridades bancarias competentes lo autoricen, mediante reglas de carácter general que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación; ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que imponga el régimen de control de cambios en vigor.

- El servicio de la deuda externa del Gobierno Federal y las amortizaciones de deuda y de intereses que hacen las empresas privadas.

- Los pagos que hacen las empresas mexicanas que importan bienes y servicios del extranjero.

- La salida de la inversión extranjera.

- La compra de gasolinas a refinerías de Estados Unidos.

Sin embargo, cabe señalar que la composición de la reserva internacional ha cambiado con el paso del tiempo. En el pasado, ésta se integraba principalmente con metales preciosos y divisas en efectivo.[25]

En el presente, la reserva internacional está compuesta, principalmente, con dinero electrónico. El Banco de México ya no recibe ni guarda en sus bóvedas divisas en efectivo, puesto que las transacciones internacionales se llevan a cabo con órdenes y transferencias electrónicas. Por esta razón, las instituciones de crédito se hacen cargo del destino de los dólares en efectivo.

El artículo 20 de la Ley del Banco de México contempla que las divisas correspondientes a billetes y monedas metálicas son susceptibles de formar parte de la reserva internacional. Si la Ley Monetaria refiere a su vez, que la moneda extranjera no tiene curso legal en territorio nacional, es lógico concluir que los dólares en efectivo deben formar obligadamente parte de la reserva, puesto que los bancos no tienen con quién enajenarlos. En otras palabras, los bancos deberían acudir al Banco Central a entregar los dólares captados del público, recibiendo a cambio su equivalente en pesos. De esta forma, la divisa se quedaría en el Banco de México como parte de la reserva internacional.

No obstante, el Banco de México, haciendo uso de sus facultades regulatorias, dejó de integrar el dinero en efectivo a las reservas aun cuando el artículo 20, fracción I, de su Ley lo contempla.[26] Por eso, tanto los bancos como el mismo

---

[25] Al respecto, véase el artículo 20 de la Ley Orgánica del Banco de México de 1941 en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=187556&pagina=37&seccion=0).

[26]

Artículo 20.- Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

Gobierno Federal suscriben contratos con bancos corresponsales a efecto de repatriar el dinero a Estados Unidos y posteriormente poder disponer del mismo de forma electrónica.

El problema con la disposición de los dólares en efectivo

Por las restricciones y sanciones que ha impuesto la Oficina del Contralor de Divisas del Gobierno Norteamericano, los bancos de aquel país han estado cancelando los contratos de corresponsalía. Actualmente sólo un número reducido presta este servicio, entre ellos *Bank of America*, que abarca casi el 80% del volumen.

La Oficina del Contralor de Divisas del Gobierno Norteamericano ha hecho saber a los bancos americanos que los contratos de corresponsalía para recibir dólares en efectivo firmados con bancos mexicanos son operaciones riesgosas, ya que México es considerado como país de alto riesgo a las operaciones con recursos de procedencia ilícita. Por ello, los bancos mexicanos han experimentado una terminación de relaciones comerciales con los bancos corresponsales, lo que se conoce como *mitigación del riesgo*, es decir, los bancos americanos han procedido a cancelar y a limitar este negocio de recepción de dólares a fin de evitar incurrir en el riesgo de que les impongan una multa.

Los pocos bancos que deciden continuar con el servicio de corresponsalía han implementado, en algunos casos, medidas discriminatorias, al únicamente aceptar bancos con capital extranjero y además aumentando el precio del servicio para compensar el riesgo inherente que están incurriendo por recibir la divisa desde México de diversos participantes bancarios, costo que, como ya se ha expuesto, termina trasladándose, entre otros, a los trabajadores mexicanos mediante un mayor diferencial entre compra y venta, que se refleja en un tipo de cambio de compra por dólar más barato.

De manera que, para exportar dólares americanos a los Estados Unidos, actualmente el sistema financiero mexicano cuenta ya con pocos bancos que llevan a cabo este tipo de operaciones. Incluso el Gobierno de México se ha visto afectado directamente, ya que requiere utilizar el servicio de la corresponsalía para repatriar los dólares que, posterior a su decomiso al crimen organizado, el Gobierno necesita poder disponer de ellos en beneficio de la ciudadanía, sin embargo, hoy se enfrenta a grandes retos para poder hacerlo, toda vez que ni el Banco de México, ni los bancos corresponsales en Estados Unidos le reciben el efectivo.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:
I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;

En caso de que los pocos bancos corresponsables de Estados Unidos decidieran abandonar por completo ese negocio o limitarlo aún más, el sistema bancario mexicano y las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia comenzarían a acumular dólares en efectivo, lo que ocasionaría que, en el primero de los casos, los bancos, al acarrear pérdidas, tuvieran que restringir o limitar la aceptación de los dólares en efectivo, porque, en la práctica, al no poder ser repatriados a Estados Unidos, los billetes y monedas no tendrían valor legal alguno, afectando directamente a la economía popular que vive de esta fuente de ingresos y a sus familias, así como a los negocios que reciben dicha divisa y requieren poder convertirla en la moneda de curso legal y, en el segundo de los casos, al propio Estado mexicano al no poder materializar sus esfuerzos por el decomiso del producto a la delincuencia organizada, ni en reparar el daño a las víctimas.

Además, si no se repatrian los dólares en efectivo a los Estados Unidos implicaría *de facto* una confiscación de riqueza de parte del gobierno estadounidense contra México: el dinero y los turistas que traen consigo los migrantes no tendría ningún valor, afectando con ello a millones de familias (porque sería como haber regalado su bien o servicio); asimismo, lo decomisado a la delincuencia tampoco podría destinarse al gasto público o a las víctimas, porque no tendría valor.

Como se sabe, el dinero en la actualidad es de naturaleza fiduciaria. Es decir, los billetes y las monedas no valen por el material del que están hechos, como ocurría en el pasado, sino de la fe pública que la gente le tiene a la moneda nacional que, a su vez, deriva de la exclusividad en la producción y en el control a manos del Banco Central. Así, cuando se reciben pesos como pago por un bien, se tiene la seguridad de que si se acude a cualquier Banco éste reconocerá su valor (porque a su vez, el Banco de México lo respalda) pudiendo depositarlo en una cuenta o, si lo deseamos, también se puede atesorar para ser utilizado en cualquier momento posterior, porque se sabe que el gobierno mexicano siempre le dará valor.

Pero cuando estamos hablando de divisas, que es dinero fiduciario, pero emitido por un gobierno extranjero, las cosas cambian. Cuando un extranjero viene a México y compra, por ejemplo, un servicio y paga con un billete, el prestador acude al banco a canjearlo por pesos. Esos pesos representan el producto de su trabajo. Teniendo los pesos ya se cuenta con la protección del Banco de México.

Un trabajador agrícola que vive en Estados Unidos, al término de una jornada de trabajo, recibe su pago en dólares. Con ese dinero, ya puede comprar comida, pagar renta y bienes de consumo básico, por ejemplo, en aquel país. Cuando viene a México y entrega a su familia parte de esos dólares, sus familiares van al

banco a canjearlos por pesos. Nuevamente, ocurre lo del ejemplo anterior: teniendo los pesos, ya se tiene la protección del Banco de México.

El problema surge si la divisa en efectivo llega a perder su valor en México: si los Bancos mexicanos ya no pueden repatriar los dólares en efectivo (porque les lleguen a cancelar los contratos de corresponsalía) y partiendo del hecho de que el Banco de México ya no los recibe para integrarlos a la reserva internacional (aun cuando su propia Ley sí lo contempla), en automático, ese dinero pierde su valor. Por tanto, la deuda que tiene Estados Unidos con los poseedores de los dólares (los bancos mexicanos) no será pagada. Por eso se afirma que ocurriría una confiscación de riqueza de parte de ese país, afectando con ello a nuestra soberanía económica.

Dicha confiscación terminaría afectando a los migrantes que trajeron dinero en efectivo a sus familias, a los negocios establecidos en los destinos turísticos y, en general, a todas las empresas que aceptan dólares en efectivo: comercios, transporte, hospedaje, eventos, etc. porque los bancos dejarían de recibirlos. De esta manera, en automático, la divisa en efectivo carecería de valor en el mercado formal, dando lugar, al surgimiento de mercados negros donde las autoridades dejarían de tener control sobre la moneda en efectivo y por tanto incrementaría aún más la percepción de riesgo al lavado de dinero y otros crímenes financieros, lo que conllevaría a una afectación directa a nuestro país como participante de los mercados internacionales.

Por lo anterior, los promoventes de esta iniciativa pensamos que la previsible cancelación de los contratos de corresponsalía de parte de los bancos americanos, además de que tiene serias implicaciones en términos de la transferencia de riqueza entre ambos países, también constituye un acto discriminatorio que es contrario al espíritu del nuevo TMEC.

Estamos convencidos de que los Bancos corresponsales cuando cancelan los contratos a los bancos mexicanos que no cuentan con capital extranjero porque, o bien ellos suponen que por ese simple hecho se convierten en una actividad de mayor riesgo o porque la autoridad financiera así lo supone, se configura una violación a la letra y al espíritu del TMEC porque no otorgan un igual trato a las empresas legalmente constituidas con capital nacional. Es a todas luces, un acto discriminatorio que lastima las buenas relaciones entre los dos países.

En este sentido, no está de más señalar que esta iniciativa propone una opción de solución a un problema que enfrentan esencialmente los bancos mexicanos, pues las instituciones bancarias de otras naciones que tienen filiales en México, no encuentran los mismos obstáculos para repatriar sus dólares, al mantener presencia física de oficinas y sucursales en territorio norteamericano.

Lo anterior, profundiza condiciones de exclusión, inequidad y concentración económica que terminan afectando a la población mexicana de menores recursos, ante el obstáculo que representan para una inclusión financiera más amplia, accesible y con menores costos.

Cabe decir que esta inequidad y concentración bancaria no es un tema nuevo: hay que recordar que una de las medidas que se llevaron a cabo para capitalizar la banca en el país después de la crisis de 1994 – 1995 fue permitir la entrada de capitales foráneos:

- En el anterior TLC se había contemplado que la participación total de la banca extranjera fuera en un inicio inferior al 8%, para poderse ampliar gradualmente hasta alcanzar un tope de 15% al final del periodo de transición (1999).

- Pero derivado de la crisis de 1994 se modificó el marco jurídico para aumentar de 30% a 49% el límite permitido de inversión en el capital de las instituciones de crédito mexicanas.

- Hacia 2001, la banca extranjera llegó a tener el 88% del sistema bancario, de donde el 12% participaba de manera minoritaria y 76% de manera mayoritaria. Estos porcentajes poco han variado a la fecha presente.

De lo anterior, derivó el surgimiento de un problema de alta concentración y poca competencia; es decir, unos pocos bancos (internacionales) son los que acaparan la mayor parte del mercado de bienes y servicios financieros en el país. En el último estudio disponible, hecho por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), se demuestra como el servicio de banca está altamente concentrado[27]:

> *Existe una alta concentración de oferentes en los productos y servicios financieros, ello a pesar de que entre 2007 y 2013 se otorgaron 11 licencias para operar como bancos.*
>
> *En 2011, cinco instituciones financieras bancarias concentraron cerca de 72% de los activos del sistema bancario.[9] El índice de concentración de activos bancarios en México es mayor en comparación con el que presentan países como Argentina, Estados Unidos, China y Colombia,*

[27] Trabajo de Investigación y Recomendaciones sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Financiero y sus Mercados. México: COFECE, 2014.

aunque en países como Sudáfrica, Perú y Canadá los cinco mayores bancos tienen una proporción de activos superior a 90%.

Con base en datos de la CNBV para México, al cierre de 2013, 74% de los créditos, así como 77% de la captación de recursos del público en general estuvo concentrada en cinco instituciones.[10] *La infraestructura del sistema financiero también se encontraba entre un reducido número de agentes económicos, ya que cinco instituciones controlaban 85% de las sucursales, 80% de los cajeros automáticos y 72% de los módulos de corresponsales bancarios.*

Lo anterior refleja potenciales limitaciones en las condiciones de competencia y libre concurrencia que inciden negativamente en el bienestar de los consumidores a través de los precios, la calidad y la variedad de servicios financieros que adquieren.

Aun con las numerosas reformas emprendidas en México para sanear, capitalizar y fortalecer a las instituciones de crédito, la industria bancaria sigue concentrada en unas pocas instituciones, controladas por capital foráneo.

En este sentido, las principales deficiencias en el desempeño de la banca mexicana -como la falta de facilidades para el otorgamiento de créditos, la escasa infraestructura, la acostumbrada bancarización- pueden atribuirse en gran medida a la concentración y bajo compromiso con el bienestar social y con la población en condición de vulnerabilidad.

Una de las razones de la persistente exclusión financiera es la imposibilidad de contar con acceso a los servicios financieros, así como el hecho de que las condiciones de los productos y servicios disponibles no sean adecuadas para la población que cuenta con menores recursos económicos y por consiguiente, menores posibilidades de acceso. Esta exclusión financiera de la que se habla surge del desinterés por generar condiciones para garantizar operaciones a bajo costo y crear productos financieros útiles y pertinentes.

Esta situación se hace patente especialmente en las personas migrantes, quienes se enfrenta a la problemática de no contar con instituciones de crédito que les permitan repatriar con facilidad sus dólares a Estados Unidos, ya sea de forma directa o a través de sus matrices ubicadas en los países de origen.

Análisis al marco jurídico aplicable a las divisas

De la lectura sistemática e integral de las disposiciones del marco jurídico vigente (Constitución Federal, Ley del Banco de México, Ley

Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de la Casa de Moneda de México y Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera) se puede observar lo siguiente:

- De acuerdo con los principios constitucionales, el Estado mexicano debe velar por el desarrollo nacional mediante el impulso al crecimiento económico y al empleo. Para ello, debe procurar la estabilidad de la moneda y del sistema financiero.

- El crecimiento económico se obtiene tanto por la realización de actividades productivas dentro del territorio nacional como fuera de éste.

- Como toda economía, la mexicana requiere una moneda de curso legal para las actividades económicas que se efectúan dentro de la República y de divisas para aquellas fuera de ésta.

- La economía nacional requiere también que la moneda de curso legal (y por ende las tasas de interés) tenga un comportamiento estable (baja inflación) y que las divisas también muestren un comportamiento similar (ni apreciaciones, ni devaluaciones abruptas).

- Las instituciones de crédito son coadyuvantes del sistema financiero. Éstas prestan un servicio de interés público. Por esa razón, sus operaciones son reguladas.

- El peso es la única moneda de curso legal en México. Las divisas deben cambiarse, forzosamente, a pesos mexicanos al tipo de cambio que fije el Banco de México.

- El uso de divisas no está prohibido. Los bancos tienen autorización legal para recibirlas.

- Derivado de las operaciones y transacciones económicas efectuadas por los agentes económicos (empresas y familias) fuera de México, y de extranjeros que se encuentran en el país (inversionistas, turistas, diplomáticos) circulan por la República mexicana divisas, principalmente dólares americanos, mismas que son captadas por las instituciones de crédito, las cuales tienen la obligación legal y a la vez la facultad de recibirlas, tanto en documentos como en efectivo, en los términos de las

disposiciones jurídicas aplicables, emitidas tanto por el Banco de México, como por el Poder Ejecutivo Federal.

- México cuenta con una reserva intencional para respaldar el sistema de pagos del país frente a sus obligaciones en moneda extranjera.

- Las divisas (incluidas aquellas en billete y en metálico) constituyen las reservas internacionales que se encuentran en el Banco de México. La administración de dichas reservas es crucial para mantener la estabilidad de la moneda nacional, y con ello, estimular el desarrollo nacional, el crecimiento económico y el empleo.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Por todo lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa tiene como objetivo general apoyar a las familias mexicanas, a las personas mexicanas que han migrado a Estados Unidos, a las víctimas mediante los fondos de apoyo destinados para tal fin y a la promoción del bienestar social mediante el fortalecimiento de los programas sociales federales, brindando una solución al problema del destino de los dólares en efectivo que se captan a través del sistema bancario.

A fin de lograr lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivos específicos los siguientes:

a) Fortalecer la economía de las familias mexicanas que reciben remesas en efectivo y la de quienes dependen de la actividad turística y del comercio de bienes y servicios en la frontera;

b) Generar un entorno más adecuado para la administración de los dólares en efectivo para que las familias mexicanas, los comercios, los fondos destinados a los programas sociales, de salud y de protección a las víctimas, entre otros, resulten beneficiados en el intercambio de divisas;

c) Favorecer la recepción de dólares en efectivo en los comercios ubicados en zonas turísticas y en la zona fronteriza, a fin de generar mayores fuentes de empleo y ganacias para la población ubicada en estas áreas, y

d) Establecer las bases mínimas que deberán observar las instituciones de crédito y otros intermediarios para que la recepción de los dólares en efectivo, por parte del Banco de México, cuente con mitigantes homogéneos en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, ademas de que se

cumplan con las expectativas de los bancos corresponsales de los Estados Unidos y sus autoridades supervisoras.

A efecto de plasmar en la legislación las consideraciones antes expuestas, se propone reformar los artículos 20 y 34 de la Ley del Banco de México y adicionar un artículo 20 Bis y un artículo 20 Ter a la misma.

Actualmente, el artículo 20 de dicha Ley señala que forman parte de la reserva internacional únicamente "los billetes y las monedas metálicas extranjeros", redacción que proviene de la derogada Ley Orgánica del Banco de México de 1984, [28] que, a su vez data de la también derogada Ley Orgánica del Banco de México de 1941.

Por ello, es pertinente revisar dicha redacción, eliminando cualquier interpretación que permita concluir que una divisa en efectivo proveniente de cualquier entidad, sin restricciones, forma parte de la reserva del Banco de México. Así, la reforma que se propone a dicho artículo va en el sentido de precisar que únicamente el excedente del efectivo que capten las instituciones de crédito, que no pueda ser repatriado a su país de origen, es susceptible de formar parte de la reserva internacional.

Esta modificación al artículo 20 fortalece la seguridad y la legalidad de las transacciones en efectivo, al considerar que únicamente los recursos captados por los bancos mexicanos que sean captados en apego a las disposiciones que previenen las operaciones con recursos de procedencia ilícita y el financiamiento al terrorismo, y que no sea posible colocarlos en el mercado interno o repatriarlos a los Estados Unidos, ya sea porque no pudieron suscribir un contrato de corresponsalía, porque se los cancelaron o debido a que el banco corresponsal les impuso restricciones de monto, puedan ser comprados por el Banco de México para que éste los incorpore a la reserva internacional.

Al respecto, es preciso hacer dos acotaciones: en primer lugar, la redacción restringe sólo a los bancos porque, si bien existen otras instituciones que prestan el servicio de cambio de divisas en efectivo, los bancos cuentan con procesos y

---

[28] Ley Orgánica del Banco de México de 1984, hoy abrogada (que a su vez retoma lo establecido en el artículo 20 de la legislación de 1941):
Artículo 13. Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como los demás medios internacionales de pago.
Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva a que se refieren los artículos 11 y 12 son únicamente:
I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;
...

controles que permiten cumplir con estándares internacionales y de mitigación de los riesgos inherentes en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo, lo cual es ya una exigencia internacional. En segundo lugar, si bien la redacción que se propone habla de divisas en general, en los artículos transitorios se precisa que se iniciará con dólares americanos. El Banco de México, previo estudio, determinará si se amplía a otras divisas.

El Banco de México, como banco de última instancia, después de haber comprado los dólares excedentes que no pudieran colocar los bancos en el mercado nacional o repatriar a los Estados Unidos, los integrará a la Reserva Federal o los repatriará a los Estados Unidos, conforme corresponda.

En alcance a lo anterior, es preciso enfatizar que para no afectar la reputación del Banco de México ni la del país, al tratarse de nuestro banco central frente al sistema financiero internacional, el Banco deberá tener las herramientas regulatorias para establecer lo que las entidades deben observar, considerando un mismo estándar de normativa en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, tomando como base los mitigantes que se establecen en la iniciativa.

Esto se considera así, ya que, para que el Banco de México pueda cumplir con la expectativa de los bancos corresponsales y la de las autoridades que supervisan a éstos, incluida la propia Reserva Federal de los Estados Unidos, se deberá establecer expresamente que en la compra por parte del Banco de México de los dólares en efectivo a los bancos mexicanos se deberán observar los estándares mínimos que se determinen a través de las disposiciones que se emitan, considerando cuando menos los siguientes mitigantes:

- Identificación y conocimiento de los clientes o usuarios, que permita evaluar el riesgo.

- Verificación en listas nacionales e internacionales.

- Monitoreo de operaciones inusuales.

- Elaborar políticas y procedimientos que deberá seguir para evaluar y mitigar los riesgos.

- Implementar un modelo de evaluación de riesgos.

- Generar reportes de información que soporten las operaciones de dólares en efectivo para su envío al Banco de México.

En lo concerniente a los dólares en efectivo que incautan, aseguran, decomisan y se extinguen como resultado del ejercicio de las atribuciones de las autoridades de seguridad pública y de procuración de justicia, recursos que, pasan a formar parte del erario público para ser destinados, entre otros, a los programas de salud y al fondo de víctimas una vez concluido el procedimiento correspondiente, se propone reformar el artículo 34 para que la divisa sea vendida directamente al Banco de México. En todo caso, a juicio del Banco de México, éste podrá contratar los servicios de bancos mexicanos o de corresponsales extranjeros para poder repatriar la divisa.

En cuanto a las disposiciones transitorias, se establece lo siguiente:

- El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, emitirán y adecuarán, separada o conjuntamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones reglamentarias y administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento al Decreto en el momento de su entrada en vigor.

- El Banco de México sólo comprará dólares de los Estados Unidos de América proveniente de los bancos a la entrada en vigor de esta reforma. Conforme a un estudio de viabilidad, el Banco podrá ampliarlo a otras divisas.

- Se establecerá el mandato de ley al Banco de México, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que suscriban instrumentos internacionales con la Reserva Federal y con las autoridades financieras para lograr el objetivo de repatriar las divisas de manera ordenada, económica, ágil y segura.

- Asimismo, previa suscripción de los instrumentos jurídicos internacionales que sean necesarios para ello, el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Relaciones Exteriores también promoverán la certeza jurídica mediante la suscripción de los instrumentos y la elaboración de las políticas que sean necesarias para que las instituciones de crédito puedan repatriar por su cuenta los dólares en efectivo con facilidad.

- Finalmente, para fortalecer la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, se contempla que todos los intermediarios financieros que lleven a cabo operaciones de compra venta de divisas en efectivo y que los cambien en los bancos, observen la normatividad de

prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Para lo cual, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán emitir o reformar la normatividad administrativa aplicable para tal fin.

III. CUADRO COMPARATIVO

Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de las modificaciones planteadas, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

Texto vigente	Texto propuesto
ARTICULO 20.- Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago. Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente: I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros; II. a IV. ...	**ARTICULO 20.-** Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago. Las divisas **que forman** parte de la reserva son únicamente: I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros, **captados por las instituciones de crédito en los términos, montos y modalidades que determine la Ley de Instituciones de Crédito, que no puedan ser repatriados a su país de origen**; II. a IV. ...
SIN CORRELATIVO	**ARTICULO 20 Bis.- Los billetes y monedas metálicas extranjeros**

	excedentes que capten las instituciones de crédito serán repatriados a su país de origen conforme al contrato de corresponsalía que tengan firmado. **Los montos que no puedan repatriarse serán comprados por el Banco de México para que pasen a formar parte de la reserva internacional a que se refiere el artículo anterior, para lo cual el Banco, escuchando a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regulará el procedimiento de compra al tipo de cambio vigente.** **El Banco podrá repatriar al país de origen las divisas en billetes y monedas metálicas que compre a través de los contratos de corresponsalía que tenga celebrados o, cuando sea el caso, directamente con los Bancos Centrales de los países emisores de la divisa, con fundamento en los instrumentos internacionales que haya suscrito para dicho efecto.** **El costo de la repatriación de las divisas que haga el Banco será pagado por las instituciones de crédito, según sea el caso, conforme a las disposiciones de carácter general que éste emita.**
SIN CORRELATIVO	**ARTICULO 20 TER.- El procedimiento de compra de divisas a que se refiere el artículo anterior incluirá las siguientes obligaciones para las instituciones de crédito:** **a) Contar con procesos, sistemas y**

	personal adecuados para recabar, verificar y conservar la información de identificación de sus clientes o usuarios, así como aquella sobre el conocimiento de las características de dichos clientes que permita evaluar el riesgo que pueden representar en la materia; **b) Implementar procesos que deberán seguir, así como sistemas y personal adecuados, para llevar a cabo la verificación en las listas reconocidas en las referidas disposiciones;** **c) Contar con procesos que deberán seguir, así como personal adecuado, para monitorear las operaciones través de los sistemas automatizados con que cuente, con el fin de detectar operaciones inusuales;** **d) Elaborar y documentar las políticas y procedimientos que deberán seguir para evaluar y mitigar los riesgos que la institución de crédito podría asumir ante la realización de operaciones con divisas relacionadas con actos presuntamente ilícitos o con recursos de origen indeterminado, las cuales podrán formar parte de aquellas políticas y procedimientos con que cuente la institución de crédito en materia de riesgos similares.** **e) Contar con un modelo de evaluación de riesgos, que se**

	obligue a aplicar a sus clientes que les vendan divisas. Dicho modelo deberá cumplir con las características y ser aprobado en términos de lo establecido en las disposiciones del Banco. **f) Generar reportes de las operaciones de compra de billetes y monedas metálicas extranjeros, a fin de que sean vendidos al Banco de México en términos de las disposiciones que se emitan.** **Asimismo, el Banco deberá establecer, escuchando a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los procedimientos que deberán cumplir otros intermediarios financieros que reciban los billetes y monedas metálicas extranjeros o, en su caso, en otros instrumentos monetarios, a fin de que éstos puedan realizar operaciones con divisas con las instituciones de crédito, considerando, cuando menos, lo establecido en el presente artículo.**
ARTICULO 34.- Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a	**ARTICULO 34.-** Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, **así como la Fiscalía General de la República**, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la

enajenar sus divisas al propio Banco en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.	información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar **las** divisas **que tengan en su poder bajo cualquier título** al propio Banco, **incluyendo las denominadas en billetes y monedas metálicas,** en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.

IV. DECRETO

Con base en las razones expuestas, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, se somete a consideración del Senado de la República la siguiente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 34 Y SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 20 BIS Y 20 TER, TODOS DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, EN MATERIA DE CAPTACIÓN DE DIVISAS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 20 y 34 y se adicionan los artículos 20 bis y 20 ter, todos de la Ley del Banco de México, para quedar como siguen:

ARTÍCULO 20.- Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

Las divisas **que forman** parte de la reserva son únicamente:

I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros, **captados por las instituciones de crédito en los términos, montos y modalidades que determine la Ley de Instituciones de Crédito, que no puedan ser repatriados a su país de origen**;

II. a IV. ...

ARTICULO 20 Bis.- Los billetes y monedas metálicas extranjeros excedentes que capten las instituciones de crédito serán repatriados a su país de origen conforme al contrato de corresponsalía que tengan firmado.

Los montos que no puedan repatriarse serán comprados por el Banco de México para que pasen a formar parte de la reserva internacional a que se refiere el artículo anterior, para lo cual el Banco, escuchando a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regulará el procedimiento de compra al tipo de cambio vigente.

El Banco podrá repatriar al país de origen las divisas en billetes y monedas metálicas que compre a través de los contratos de corresponsalía que tenga celebrados o, cuando sea el caso, directamente con los Bancos Centrales de los países emisores de la divisa, con fundamento en los instrumentos internacionales que haya suscrito para dicho efecto.

El costo de la repatriación de las divisas que haga el Banco será pagado por las instituciones de crédito, según sea el caso, conforme a las disposiciones de carácter general que éste emita.

ARTICULO 20 TER.- El procedimiento de compra de divisas a que se refiere el artículo anterior incluirá las siguientes obligaciones para las instituciones de crédito:

a) Contar con procesos, sistemas y personal adecuados para recabar, verificar y conservar la información de identificación de sus clientes o usuarios, así como aquella sobre el conocimiento de las características de dichos clientes que permita evaluar el riesgo que pueden representar en la materia;

b) Implementar procesos que deberán seguir, así como sistemas y personal adecuados, para llevar a cabo la verificación en las listas reconocidas en las referidas disposiciones;

c) Contar con procesos que deberán seguir, así como personal adecuado, para monitorear las operaciones través de los sistemas automatizados con que cuente, con el fin de detectar operaciones inusuales;

d) Elaborar y documentar las políticas y procedimientos que deberán seguir para evaluar y mitigar los riesgos que la institución de crédito podría asumir ante la realización de operaciones con divisas relacionadas con actos

presuntamente ilícitos o con recursos de origen indeterminado, las cuales podrán formar parte de aquellas políticas y procedimientos con que cuente la institución de crédito en materia de riesgos similares.

e) Contar con un modelo de evaluación de riesgos, que se obligue a aplicar a sus clientes que les vendan divisas. Dicho modelo deberá cumplir con las características y ser aprobado en términos de lo establecido en las disposiciones del Banco.

f) Generar reportes de las operaciones de compra de billetes y monedas metálicas extranjeros, a fin de que sean vendidos al Banco de México en términos de las disposiciones que se emitan.

Asimismo, el Banco deberá establecer, escuchando a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los procedimientos que deberán cumplir otros intermediarios financieros que reciban los billetes y monedas metálicas extranjeros o, en su caso, en otros instrumentos monetarios, a fin de que éstos puedan realizar operaciones con divisas con las instituciones de crédito, considerando, cuando menos, lo establecido en el presente artículo.

ARTÍCULO 34.- Las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal que no tengan el carácter de intermediarios financieros, **así como la Fiscalía General de la República**, deberán mantener sus divisas y realizar sus operaciones con éstas, sujetándose a las normas, orientaciones y políticas que el Banco de México establezca. Al efecto, proporcionarán al Banco la información que les solicite respecto de sus operaciones con moneda extranjera y estarán obligadas a enajenar **las** divisas **que tengan en su poder bajo cualquier título** al propio Banco, **incluyendo las denominadas en billetes y monedas metálicas,** en los términos de las disposiciones que éste expida, las cuales no podrán establecer términos apartados de las condiciones del mercado.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, emitirán y adecuarán, separada o conjuntamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones

reglamentarias y administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento al presente Decreto al momento de su entrada en vigor.

TERCERO.- La compra de divisas por parte del Banco de México proveniente de las instituciones de crédito comenzará a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. La compra iniciará únicamente con dólares de los Estados Unidos de América y el Banco podrá ampliarlo a otras divisas conforme a un estudio de viabilidad.

CUARTO.- Se mandata al Banco de México, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que, separada o conjuntamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, negocien y suscriban con la Reserva Federal de los Estados Unidos de América y con el Departamento del Tesoro, todos los instrumentos jurídicos internacionales que sean necesarios para asegurar la repatriación ordenada, segura, sencilla y económica de los dólares en efectivo que se captan en el territorio nacional, tanto la que realicen por su cuenta las instituciones de crédito como la que, en su caso, efectúe directamente el propio Banco de México.

QUINTO.- El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán, armonizarán y adecuarán la normatividad secundaria aplicable a los intermediarios del sistema financiero que compren billetes y monedas metálicas extranjeras incluyendo la de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de financiamiento al terrorismo aplicables a éstas. Asimismo, también incluirán disposiciones encaminadas a la recepción de divisas que captan las instituciones de crédito provenientes de los centros cambiarios que reciban billetes y monedas metálicas extranjeros, para lo cual, de considerarlo necesario, el Poder Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión las reformas legales correspondientes en un plazo no mayor a 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

Salón de Sesiones del Senado de la República, Ciudad de México, a los 19 días del mes de noviembre de 2020.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila