



Sen. Alejandro Armenta Mier



SEN. OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE

El que suscribe, Alejandro Armenta Mier, Senador de la República de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Asamblea la siguiente **Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Comisión Federal de Competencia Económica para que, conforme al procedimiento previsto en la Ley Federal de Competencia Económica, concluya en tiempo y forma la investigación identificada con el número de expediente IEBC-005-2018, y emita una resolución para corregir las fallas en el mercado de sistema de pagos cuyo procesamiento involucre una cámara de compensación para pagos con tarjetas de crédito o de débito; así como, inicie una investigación sobre indicios de prácticas anticompetitivas en la totalidad del mercado de tarjetas de débito y crédito, que comprenda las actividades de adquirencia, emisión y compensación, al tenor de las siguientes:**

CONSIDERACIONES

En la actualidad México enfrenta un problema de falta de competencia en el sector bancario y de servicios financieros que impacta directa y negativamente en el ciudadano. La alta concentración de mercado en nuestro sistema financiero genera altos costos para los usuarios de servicios financieros, poca diversidad para las diferentes actividades que requieren de financiamientos especializados y flexibilizados a sus necesidades y la ausencia de factores que fomenten la inclusión financiera.

La concentración en los servicios provoca, entre otras cosas, que los precios de los servicios bancarios no necesariamente reflejen el costo o beneficio de estos, lo que incide directamente en el poder adquisitivo de los consumidores. Esta situación se ha acentuado en el contexto de la actual pandemia, dadas las afectaciones económicas a los bolsillos de las y los mexicanos, que encuentran más y mayores dificultades para apoyar sus lastimadas finanzas personales en los servicios bancarios.

La Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), reglamentaria del artículo 28 Constitucional, establece que la COFECE, tiene entre otras, atribuciones para¹:

- Garantizar la libre concurrencia y competencia económica; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, e imponer las sanciones derivadas de dichas conductas, en los términos de esta Ley;
- Ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos;
- Ordenar la suspensión de los actos o hechos constitutivos de una probable conducta prohibida por esta Ley e imponer las demás medidas cautelares, así como fijar caución para levantar dichas medidas;

¹ Artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica.

- Resolver sobre los asuntos de su competencia y sancionar administrativamente la violación de esta Ley;
- Resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de libre competencia o competencia económica a que hacen referencia ésta u otras leyes y reglamentos

El tema que nos ocupa es el acceso en condiciones de equilibrio para los usuarios de las tarjetas de crédito, las cuales constituyen uno de los principales canales de crédito al consumo y uno de los medios de pago más populares. A junio de 2020, las instituciones bancarias y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas reportaron un total de 25.7 millones de tarjetas para personas físicas, con un saldo de crédito total de 346.1 miles de millones de pesos². Como sabemos:

- Las instituciones financieras otorgan tarjetas de crédito a las personas que cumplen con ciertos requisitos, entre ellos, el de la mayoría de edad, y tener un monto determinado mínimo de ingresos.
- Los usuarios de las tarjetas (tarjetahabientes), efectúan pagos de bienes y servicios.
- Los sistemas de pagos con tarjeta permiten la transferencia de dinero entre tarjetahabientes y comercios para la compra de bienes y servicios.
- Los tarjetahabientes y comercios se conectan a una red de pagos con tarjeta para que se procese la transacción: el consumidor hace uso de la tarjeta proporcionada por un banco que le permita disponer

² Banco de México. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/rib-tarjetas-de-credito/rib-tarjetas-credito--tasas-i.html>

de recursos, y el comercio utiliza el acceso a la red para aceptar las tarjetas como una forma de pago.

La Comisión Federal de Competencia Económica, ha iniciado varias investigaciones en el sector financiero, es importante reconocer, que varias de ellas se encuentran pendientes e incluso en algunas, no se ha iniciado el trabajo de implementar medidas para corregir la concentración en varios de los servicios financieros.

En este escenario, desde **el pasado 26 de octubre de 2018, la Autoridad Investigadora de la COFECE publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el extracto del acuerdo de inicio de una investigación para determinar la posible existencia de barreras a la competencia, así como de posibles insumos esenciales en el mercado de sistema de pagos cuyo procesamiento involucre una cámara de compensación para pagos con tarjetas de crédito o de débito³.**

El 16 de diciembre de 2020, la COFECE publicó en el Diario Oficial de la Federación el Dictamen Preliminar del expediente IEBC-005-2018, emitido el siete de diciembre de dos mil veinte, en el cual, la Autoridad Investigadora de la COFECE, estableció que no existen condiciones de competencia en la red de pagos con tarjeta en México, debido a la probable existencia de barreras a la competencia que generan costos y requisitos anticompetitivos a la entrada de nuevos participantes en este mercado.

Asimismo, **detectó la existencia de requisitos anticompetitivos que incrementan los costos de entrada de nuevos participantes en la red de**

³ DOF. Disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542219&fecha=26/10/2018

pagos existente o en una nueva; además de que los bancos accionistas copropietarios de las cámaras de compensación que se encargan de procesar las operaciones obtienen información privilegiada derivada de su operación que afecta a sus competidores.

Sólo en este último punto, la COFECE destaca que *“...la copropiedad afecta la dinámica competitiva en los Mercados Relevantes dado que la disponibilidad de la información pormenorizada, a través de Prosa y de E-Global, de las transacciones y la operación de los Mercados Relevantes permite a los bancos accionistas tener pleno conocimiento de las acciones de sus competidores y tener la capacidad de adelantarse competitivamente. Información que les da la posibilidad de anticipar y/o contrarrestar las estrategias de negocio de sus competidores, lo que les permite reducir su incertidumbre sobre las decisiones comerciales de los demás participantes en los Mercados Relevantes.”*

Mas aún, el dictamen preliminar destaca que: *“Estos esquemas son ejemplos de la capacidad que los bancos accionistas de las Cámaras de Compensación tienen para conocer, utilizar y aprovechar su posición dentro de dichas cámaras y obtener ventajas artificiales en los negocios que atienden en el lado emisor y adquirente de los Mercados Relevantes. Estas estrategias se derivan de la estructura de coinversión de varios bancos que, a su vez, compiten en el lado emisor y lado adquirente de los mercados. Esta Autoridad Investigadora observa que esta capacidad de instrumentar medidas, acciones y esquemas en las Cámaras de Compensación persistirán mientras los bancos que cuentan con mayor presencia en la emisión y adquirencia sigan siendo propietarios de las Cámaras de Compensación.”*

De acuerdo con información pública, los Bancos accionistas de estas cámaras de compensación son ocho⁴:

- Accionistas de Prosa: Santander, Banorte, Scotiabank, HSBC, Invex y Banjercito
- Accionistas de E- Global: BBVA y City Banamex

Conforme al Dictamen Preliminar señalado anteriormente, **se generan los siguientes efectos anticompetitivos:**

- **Falta de seguridad, tecnología e innovación**, que se traduce en frecuentes **interrupciones en la red de pagos que impiden la realización de transacciones y generan pérdidas en ventas** para los comercios.
- A **falta de inversión**, algunos **estándares tecnológicos que permiten reducir los niveles de fraude en tarjetas llevan más de 15 años sin poder implementarse** totalmente en México.
- **Obstáculos regulatorios para nuevas cámaras de compensación** con diferente red de pagos, puesto que **el periodo de autorización es de hasta 4 años, con varios requisitos inciertos**. Además, se requiere de una certificación emitida por los competidores, quienes no tienen incentivos para hacerlo.
- **Sobrepuestos en las transacciones que se realizan en la red de pagos**. La cuota que cobran los bancos a los comercios por recibir un pago con tarjeta genera **que pocos comercios estén interesados en recibir pagos por este medio, ya que deben asumir ese costo**.

⁴ El Economista. Disponible en:
<https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Bancos-dejarian-parte-de-su-participacion-accionaria-en-cameras-de-compensacion-20201217-0112.html>

- La **copropiedad de los bancos accionistas en las cámaras de compensación le da acceso a información de otros participantes**, lo que constituye **una ventaja indebida pues pueden anticiparse y contrarrestar las estrategias de negocio de sus competidores**.

Ahora bien, aunque no fue señalado de forma expresa en su dictamen preliminar, **tomando en cuenta los elementos de análisis con que cuenta la COFECE, sería deseable que dicho organismo inicie una investigación sobre indicios de prácticas anticompetitivas en el mercado de tarjetas, que no sólo se limite a las cámaras de compensación, sino a la plataforma en su totalidad, que comprenda las actividades de adquierecia, emisión y compensación**, que por sus distorsiones anticompetitivas, que afectan negativamente a millones de consumidores mexicanos. La mayor competencia en dicho mercado se traduciría en una mejor prestación de servicios a menores costos.

Conforme a la LFCE, concluidos los procedimientos previstos para este tipo de investigaciones y, **si existen elementos para determinar la existencia de barreras a la competencia, el Pleno de la COFECE podría:**

- Ordenar al agente económico que corresponda la eliminación de las barreras que afecten indebidamente el proceso de competencia y libre concurrencia,
- Emitir recomendaciones a las autoridades públicas cuando las disposiciones jurídicas impidan o distorsionen la competencia y libre concurrencia.
- Establecer lineamientos que regulen el acceso a insumos esenciales.

- Determinar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del agente económico involucrado, en las proporciones necesarias, para eliminar los efectos anticompetitivos, siempre y cuando otras medidas correctivas no sean suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.
- En específico en el dictamen preliminar, COFECE propone:
- Desincorporar el 51% de las acciones de las cámaras de compensación (E-Global y Prosa), hoy propiedad de algunos bancos.
- Recomendar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que eliminen obstáculos regulatorios, y que emitan regulación que asegure la competencia.
- En términos de la LFCE⁵, en relación con el dictamen preliminar:
 - La COFECE debe notificar dicho a los Agentes Económicos que pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas
 - Los Agentes Económicos que demuestren tener interés jurídico en el asunto podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción pertinentes ante la Comisión, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término, se acordará, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo;
 - Una vez desahogadas las pruebas y dentro de los 10 días siguientes, la COFECE podrá ordenar el desahogo de pruebas para mejor proveer o citar para alegatos.

⁵ Artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica.

- Una vez desahogadas las pruebas para mejor proveer, la Comisión fijará un plazo de 15 días para que se formulen por escrito los alegatos que correspondan, y
- El expediente se entenderá integrado a la fecha de vencimiento del plazo para formular alegatos. El Agente Económico involucrado podrá proponer a la Comisión, en una sola ocasión, medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados en cualquier momento y hasta antes de la integración.
- Dentro de los 5 días siguientes a la recepción del escrito de propuesta de medidas, la COFECE podrá prevenir al Agente Económico para que, en su caso, presente las aclaraciones correspondientes en un plazo de 5 días. Dentro de los 10 días siguientes a la recepción del escrito de propuesta o de aclaraciones, según el caso, se presentará un dictamen ante el Pleno, quien deberá resolver sobre la pretensión del Agente Económico solicitante dentro de los 20 días siguientes.
- En caso de que el Pleno no acepte la propuesta presentada por el Agente Económico solicitante, deberá justificar los motivos de la negativa y la COFECE emitirá en un plazo de 5 días el acuerdo de reanudación del procedimiento.
- Una vez integrado el expediente, el Pleno emitirá la resolución que corresponda en un plazo no mayor a 60 días.

Ahora bien, **dado que el dictamen preliminar fue publicado el 16 de diciembre de 2020, y considerando los plazos establecidos en la Ley, se esperaría la emisión de la resolución de la COFECE en fechas próximas.**



Sen. Alejandro Armenta Mier



Dados los beneficios que se podrían esperar para los participantes en la red de pagos, y para los nuevos entrantes y usuarios del sistema, contribuyendo a una mayor bancarización, inclusión financiera y formalidad en la economía, es menester que la COFECE considere la importancia de emitir una resolución en tiempo y forma.

También se estima conveniente que, **para resolver la problemática de la falta de condiciones competitivas en el mercado de las tarjetas de crédito y débito en su totalidad, COFECE inicie una investigación sobre las posibles prácticas competitivas en dicho mercado, que comprenda las actividades de adquirencia, emisión y compensación, para establecer medidas para eficientar el mercado en beneficio de todos los mexicanos usuarios de estos servicios.**

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente:

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO

Primero. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente a la Comisión Federal de Competencia Económica para que, conforme al procedimiento previsto en la Ley Federal de Competencia Económica, concluya en tiempo y forma la investigación identificada con el número de expediente IEBC-005-2018, y emita una resolución para corregir las fallas en el mercado de sistema de pagos cuyo procesamiento involucre una cámara de compensación para pagos con tarjetas de crédito o de débito.

Segundo. La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente a la Comisión Federal de Competencia Económica para que inicie una investigación sobre indicios de prácticas anticompetitivas en la totalidad del mercado de tarjetas de débito y crédito, que no se limite a las actividades de las cámaras de compensación, sino a la plataforma en su totalidad, comprendiendo las actividades de adquirencia, emisión y compensación, determinando las medidas conducentes para eficientar el funcionamiento del mismo, en beneficio de los usuarios de estos servicios.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a los seis días del mes de julio del año 2021.


SUSCRIBE
SENADOR ALEJANDRO ARMENTA MIER