

BANCO DE MÉXICO

Proyecto de Disposiciones que Modifica las Reglas Relativas a las Operaciones con Tarjetas de Crédito y Débito

Reporte de Comentarios de la Segunda Consulta Pública

Diciembre 2018

1. Antecedentes

Entre el 24 de abril y el 23 de mayo del presente año, el Banco de México sometió a consulta pública el proyecto de modificaciones a las "Disposiciones aplicables a las operaciones de las instituciones de crédito y de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero", emitidas mediante la Circular 3/2012, así como a las "Reglas de tarjetas de crédito", emitidas mediante la Circular 34/2010, en lo concerniente a las características de las operaciones con tarjetas de débito y crédito emitidas por las instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas que mantengan vínculos patrimoniales con instituciones de crédito. Durante ese período se recibieron doce comentarios, mismos que fueron analizados por este Instituto Central. El Banco de México realizó modificaciones a los proyectos de regulación con base en los planteamientos realizados por las partes interesadas y sometió el proyecto actualizado a una segunda consulta entre el 30 de agosto y el 5 de septiembre de 2018.

2. Objetivos del proyecto de disposiciones objeto de esta consulta

Con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los sistemas de pagos, en particular en lo que se refiere al uso de tarjetas en comercios y demás receptores de pagos, el Banco de México ha identificado algunas áreas de mejora regulatoria con el fin de lograr un esquema más eficiente y seguro para el funcionamiento del mercado de pagos con tarjeta. El entorno en el que se desarrolla el mercado de tarjetas se caracteriza por un cambio tecnológico acelerado, algo que puede dejar rezagadas algunas prácticas de mercado e incluso algunos elementos regulatorios. Asimismo, el mercado de tarjetas en el país está expuesto a posibles fraudes que podrían generar pérdidas tanto a los consumidores como a los receptores de pagos y a las instituciones participantes. En este contexto, las diferencias en cuanto a la protección de los usuarios de tarjetas de crédito y débito, aunadas a las posibles pérdidas colaterales que enfrentan las instituciones, han dado lugar a que algunas de estas bloqueen diversas funcionalidades, como la aceptación de tarjetas de débito en algunos giros de comercio y, en particular, en el comercio electrónico. Ante esta situación, el Banco de México ha decidido modificar su regulación en beneficio de los usuarios de estos medios de pago en los siguientes cuatro temas específicos: (i) mejorar y ampliar los elementos de seguridad de las operaciones con tarjeta; (ii) incentivar la utilización de nuevas tecnologías que permitan mayor eficiencia y seguridad en el sistema; (iii) establecer criterios de protección mínimos y homogéneos a los usuarios de distintos tipos de tarjetas; y (iv) prohibir prácticas diferenciadas por tipo de tarjeta que no estén justificadas.

Con lo anterior se busca continuar promoviendo: i) la protección de los intereses de los usuarios; ii) la adopción de medios de pago electrónicos; iii) la competencia en este mercado, y iv) el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y el sano desarrollo del sistema financiero.

2.1 Mejoras en los elementos de seguridad

El proyecto de disposiciones abre la posibilidad a los bancos y otros emisores para que utilicen una gama más amplia de elementos de autenticación reforzada, en línea con los avances tecnológicos en la materia y las mejores prácticas internacionales. De este modo, se precisa que las obligaciones financieras de las instituciones emisoras asociadas al proceso de validación de las transacciones con los referidos medios de pago, mediante la utilización de al menos dos elementos de autenticación seguros que pertenezcan a alguna de las siguientes categorías: i) información de conocimiento del usuario (ej. número de identificación personal, NIP, o frase de seguridad), ii) un elemento en poder del usuario (ej. el microcircuito o chip de la tarjeta o un dispositivo móvil asociado a la operación con tarjeta), iii) un elemento físico característico del usuario (ej. reconocimiento de la huella dactilar, reconocimiento de iris o reconocimiento facial). Las características genéricas de los elementos de autenticación también buscan que la regulación sea neutral tecnológicamente, evitando restringir innecesariamente los posibles elementos de autenticación a determinados instrumentos que se utilicen actualmente, pero que pudieran ser superados por nuevos desarrollos tecnológicos en el futuro. Cabe aclarar que el proyecto de disposiciones no impide a las instituciones emisoras utilizar otros esquemas de autenticación para la realización de aquellas operaciones que consideren adecuadas y es consistente con la

implementación de mecanismos para la iniciación de operaciones de nueva generación, como es el caso de la tecnología de comunicación de campo cercano (NFC, por sus siglas en inglés) así como otras tecnologías de pago sin contacto (*contactless*, como es conocido internacionalmente) y, para estos casos, se establece la responsabilidad que estas instituciones deberán asumir, en casos de cargos no reconocidos, dependiendo del esquema de autenticación que decidan ofrecer o utilizar.

2.2 Uso de nuevas tecnologías

El Banco de México ha decidido adecuar la regulación para responder a la innovación tecnológica al modificar la definición de tarjetas de débito y crédito, con lo cual estas se constituyen a partir del almacenamiento de información sin prejuzgar sobre el dispositivo de almacenamiento. Así, se elimina la restricción presente en la regulación actual, donde se establece que las tarjetas solo pueden constituirse electrónicamente en teléfonos móviles. Con este ajuste, se permite a los participantes en este mercado el desarrollar y adoptar nuevas tecnologías de pago y autenticación de las operaciones con tarjeta, independientemente del tipo de dispositivo que se utilice, siempre y cuando sea seguro.

2.3 Criterios de protección a tarjetahabientes

Actualmente, la regulación de tarjetas de crédito contempla la protección al tarjetahabiente ante cargos no reconocidos. No obstante, los usuarios de tarjetas de débito no cuentan con una protección similar. Esta asimetría en la regulación ha generado que las instituciones de crédito bloqueen algunas funcionalidades con tarjetas de débito, por ejemplo para comercio electrónico, lo cual ha perjudicado el sano desarrollo de este mercado y limitado los servicios que los usuarios han podido utilizar. Por lo anterior, el proyecto de disposiciones contempla la homologación del nivel de protección al tarjetahabiente de crédito y débito, de modo que cuando los usuarios de este último tipo de tarjetas desconozcan algún cargo que no se haya autenticado de forma reforzada, el emisor deberá restituir los recursos a su cliente en dos días hábiles. Además, cuando el cliente reporte su tarjeta como robada o extraviada, el emisor tendrá la obligación de cancelarla y restituir los recursos correspondientes a cargos no autenticados ni reconocidos por el cliente realizados en las 48 horas previas a dicha notificación. Asimismo, se prohíbe que las instituciones bancarias rechacen operaciones con tarjeta sin causa justificada. Por lo anterior, las tarjetas de débito deberán estar desbloqueadas para realizar operaciones de cualquier tipo, a menos de que el usuario solicite su bloqueo.

2.4 Prohibición de prácticas diferenciadas por tipo de tarjeta

Como se mencionó en la sección anterior, la situación actual de asimetría en la protección a los usuarios de tarjetas de débito y crédito ha generado que las instituciones de crédito bloqueen algunas funcionalidades con tarjetas de débito. Por lo anterior, el proyecto de disposiciones prohíbe el bloqueo de tarjetas de manera general por el medio de acceso utilizado para las mismas, lo cual busca fomentar el sano desarrollo del comercio electrónico y el mercado de tarjetas.

3. Respuestas a comentarios recibidos en la consulta pública

En atención a lo establecido en las Políticas para la Consulta Pública de las Disposiciones de carácter general que emita el Banco de México, este Instituto Central pone a disposición del público el presente reporte de comentarios al "Proyecto de disposiciones que modifica las reglas relativas a las operaciones con tarjeta de débito y crédito de instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto múltiple reguladas que mantengan vínculos patrimoniales con instituciones de crédito" (Proyecto), el cual tiene por objeto exponer el análisis y evaluación, así como responder y fijar el posicionamiento del Banco de México con respecto a los comentarios y a la información presentada por los participantes en la segunda consulta pública al proyecto antes mencionado.

Durante el segundo periodo de consulta pública, del 30 de agosto al 5 de septiembre de 2018, el Banco de México recibió comentarios de once participantes, de los cuales cuatro son instituciones de crédito, uno es una asociación que agrupa a tales instituciones, uno es un titular de marca de tarjetas, uno es un receptor de pagos, uno es una persona física, uno es una asociación de empresas de tecnología financiera y dos son agregadores.

Los comentarios versan principalmente sobre los siguientes temas: [1]

3.1 Acuerdo interinstitucional

El Proyecto contempla la existencia de un acuerdo interinstitucional autorizado por el Banco de México, en el cual se detallarán las fallas operativas que pueden provocar la generación de un cargo erróneo a una tarjeta y la forma en que las instituciones procesan operaciones en favor el receptor de pagos. Al respecto, un participante solicita definir el objeto de dicho acuerdo y las partes que pueden celebrarlo. Por su parte una persona física señala que este acuerdo institucional guarda similitudes con las "Condiciones para la participación en redes de pagos con tarjeta", mismas que se regulan en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Redes de Medios de Disposición. Asimismo, otro participante solicita aclarar el alcance de dicho acuerdo y aclarar que la existencia del mismo no es un requisito para que los adquirentes, agregadores y receptores de pagos puedan optar por no utilizar factores de autenticación reforzada, también sugieren sustituir el requisito de que el Banco de México autorice el acuerdo por la facultad de requerir modificaciones al mismo. Por su parte, otro participante señala que se deberían precisar las partes involucradas en el acuerdo.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera pertinente conservar la mención al acuerdo interinstitucional en el Proyecto, debido a que incorpora elementos importantes acerca de la forma en que se aplicará el cambio de responsabilidad financiera entre los distintos participantes dependiendo de cómo se haya realizado la autenticación. No obstante, se elimina el requisito de que el Banco de México lo autorice, y en su lugar se establece que este Instituto Central podrá solicitar modificaciones al acuerdo. Adicionalmente, el reconocimiento del acuerdo interinstitucional que el Proyecto contempla, se encuentra dentro de las facultades del Banco de México, al participar en él las instituciones, ya sea como emisoras de las tarjetas, o bien como la institución que procesa la operación con tarjeta, regulando, mediante el reconocimiento del referido acuerdo, una característica de las operaciones que realizan tales instituciones

3.2 Plazo de entrada en vigor

El Proyecto establece que entrará en vigor seis meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Durante los primeros seis meses posteriores a la entrada en vigor, las instituciones podrán abonar los recursos involucrados en cargos no reconocidos ni autenticados en cuatro días hábiles y posteriormente deberán hacerlo en máximo dos días hábiles. Al respecto, un participante solicita 18 meses para poder dar cumplimiento, en tanto que la persona física y un participante considera que entrará en vigor 180 días hábiles bancarios después de su publicación. Por su parte, se recibió otro comentario solicitando doce meses para dar cumplimiento a la nueva regulación. Asimismo, hubo

[1] Los comentarios pueden ser consultados en la siguiente liga: https://www.banxico.org.mx/ConsultaRegulacionWeb/comments.jsp?id=1007

otro comentario para solicitar doce meses para poder desarrollar la capacidad de proporcionar la IP desde la que se originó una transacción, cuando este requisito aplique.

Posicionamiento del Banco de México

Este Instituto Central considera que los plazos establecidos (mismos que ya fueron modificados desde la primer consulta pública al establecer que durante un plazo de seis meses las instituciones podrán reembolsar los recursos en un plazo de cuatro días hábiles) son suficientes para dar cumplimiento a la regulación. Lo anterior, debido a que la entrada en vigor no impone la obligación a las instituciones de utilizar autenticación reforzada, sino que únicamente comenzará a aplicar el cambio de responsabilidad financiera en caso de que ésta no se lleve a cabo. Asimismo, la migración a esquemas de autenticación más robustos comenzó hace varios años, por lo que un porcentaje significativo de las tarjetas ya cuenta con elementos suficientes (Chip y NIP) para realizar autenticación reforzada. Finalmente, el Banco de México decidió otorgar el plazo de doce meses que solicitaron algunas entidades para contar con la capacidad de proporcionar la dirección IP desde la que fueron originadas las operaciones.

3.3 Bloqueo de tarjetas cuando se proporcionen monederos digitales

El Proyecto contempla que los emisores tienen prohibido bloquear el procesamiento de transacciones con tarjeta en función del tipo de medio de acceso que se utiliza (ej. comercio electrónico). Al respecto, se recibieron dos comentarios que solicitan que se permita bloquear el medio de acceso cuando se provea un canal alternativo, por ejemplo, bloquear el uso de la información de una tarjeta física en comercio electrónico en aquellos casos en los que el emisor haya proporcionado a su tarjetahabiente un monedero digital que ofrezca mayor seguridad para pagos en línea.

Posicionamiento del Banco de México

La versión del Proyecto que se sometió a la segunda consulta pública contempla el cambio de responsabilidad entre emisores y adquirentes, mediante el cual los receptores de pagos o adquirentes pueden decidir no requerir autenticación reforzada, en cuyo caso, serán éstos quienes asuman la responsabilidad por cargos no reconocidos. En línea con lo anterior, se considera innecesario permitir el bloqueo de la tarjeta cuando no se utiliza el monedero digital, debido a que si el comercio decide aceptar dicha transacción sin autenticar y asumir la responsabilidad financiera, y después esa transacción es contracargada, el emisor no cargará con el costo del cargo no reconocido ya que será la institución que procese la operación con tarjeta quien asuma la responsabilidad por los cargos no reconocidos.

3.4 Cambio de responsabilidad

Dos participantes solicitan que el cambio de responsabilidad al utilizar el esquema de autenticación para operaciones de comercio electrónico conocido como *3D Secure*, sea definido mediante un acuerdo interinstitucional. También se recibió una sugerencia de que los emisores pacten con los adquirentes y agregadores sobre los casos en los que utilizarán autenticación reforzada. Asimismo, hubo dos comentarios que proponen prohibir a los emisores el bloquear las operaciones que no cuenten con dos factores de autenticación.

Posicionamiento del Banco de México

Este Instituto Central considera que no es necesario realizar modificaciones al Proyecto, en el entendido de que cualquier mecanismo de autenticación, debe contar con los requisitos establecidos en el Artículo 19 Bis, fracción I, de la Circular 3/2012 y el numeral 2.6, inciso a), de la Circular 34/2010 para generar cambio de responsabilidad. Por otro lado, respecto a la posibilidad de establecer acuerdos entre participantes para determinar los casos en que se utilizarán factores de autenticación, el Proyecto contiene la base de la responsabilidad financiera de cara a los clientes finales (tarjetahabientes y comercios); sin embargo, el Proyecto no prejuzga respecto a la posibilidad de que los participantes celebren los referidos acuerdos, siempre que estos no menoscaben sus obligaciones con respecto al usuario final.

3.5 Factores de autenticación

Un participante sugiere que los mecanismos de prevención de fraude tecnológicos puedan ser utilizados en sustitución de alguno de los factores de autenticación reforzada mencionados en la regulación. Otro participante sugiere permitir el que se reviertan los abonos realizados a los clientes que hayan desconocido el cargo cuando se cuente con evidencia de que el cliente recibió el bien o servicio.

Posicionamiento del Banco de México

Este Instituto Central considera que únicamente el uso de dos factores de autenticación reforzada puede eliminar la obligación de reembolsar al tarjetahabiente los recursos involucrados en cargos no reconocidos. Sin embargo, determinó realizar dos modificaciones al texto del Proyecto. En primer lugar, se incorpora un inciso mediante el cual se establece que el Banco de México puede autorizar nuevos factores de autenticación en el futuro, lo cual permite que los participantes presenten sus desarrollos tecnológicos a este Instituto Central quien determinará si pueden generar cambio de responsabilidad. Asimismo, se establece la posibilidad de que el primer factor de autenticación se recabe al momento de realizar la operación con tarjeta y el segundo al momento de entregar los bienes o servicios al tarjetahabiente.

3.6 Otros comentarios

a. Alcance de la regulación

Un participante solicita aclaración respecto a si las disposiciones son aplicables a las tarjetas prepagadas en dólares que se mencionan en el artículo 59 de la Circular 3/2012.

Posicionamiento del Banco de México

El uso en territorio nacional de las tarjetas prepagadas que emitan instituciones de crédito nacionales en otras divisas se regirán bajo los mismos principios de autenticación reforzada que las tarjetas de débito y crédito. Se considera conveniente realizar los ajustes necesarios al texto de la regulación para dar claridad.

b. Plazo para informar al tarjetahabiente de su responsabilidad por cargos no reconocidos

Un participante solicita establecer cuál es el plazo para poner a disposición del tarjetahabiente el informe que contiene el alcance de la responsabilidad de dicho cuentahabiente, la fecha y hora en que se realizó el aviso y el estado de la investigación llevada a cabo.

Posicionamiento del Banco de México

Este Instituto Central decidió establecer que el informe debe estar puesto a disposición dos días hábiles después del aviso. Lo anterior debido a que la regulación permite que este se coloque en la página de internet del banco y dos días son el plazo en que la institución debe realizar el reembolso, por lo que para entonces ya debe haber determinado cuál es el alcance de la responsabilidad y el estado de la investigación. Es importante mencionar que este informe es distinto al dictamen que la institución debe poner a disposición de su cliente máximo cuarenta y cinco días después de la reclamación, y en el cual debe presentarse el resultado final de la investigación.

c. Estándares de procesamiento y seguridad de la información

Se recibieron comentarios acerca de la mención que se hace en la regulación acerca de que los participantes que emitan tarjetas con circuito integrado o chip deben cumplir con el estándar EMV u otro que el Banco de México determine. Dos participantes solicitan que esa redacción se extienda a la regulación de Instituciones de Fondos de Pago Electrónicos (IFPEs) para homologar los requisitos con los que deben cumplir estas últimas y así lograr interoperabilidad en el sistema de pagos. Asimismo, dos participantes solicitan no hacer mención específica del estándar EMV, y uno de ellos también solicita que no sea necesaria la autorización previa del Banco de México para utilizar algún otro estándar internacional.

Posicionamiento del Banco de México

Respecto a los comentarios que solicitan realizar ajustes a las Disposiciones de Carácter General aplicables a las IFPEs, es importante recalcar que dicha regulación fue sometida a consulta pública del 15 al 29 de agosto y queda fuera del alcance de los proyectos de regulación que aquí se exponen. Asimismo, como se mencionó en el Reporte de Comentarios de la primera consulta pública, el Banco de México considera necesario reconocer explícitamente el estándar de EMV, que actualmente definen los participantes en la industria de pagos con tarjeta a nivel internacional para el procesamiento de operaciones con tarjetas, a fin de preservar la interoperabilidad en el mercado. Asimismo, es importante que este Instituto Central determine si otro estándar que pudiera utilizarse cumple con los elementos de seguridad de la información y los criterios de autenticación necesarios para garantizar el buen funcionamiento de la red de pagos con tarjeta.

d. Plazo para abonar los cargos no reconocidos

La regulación establece que en los primeros seis meses posteriores a su entrada en vigor, los emisores deberán reembolsar los cargos no reconocidos ni autenticados en cuatro días hábiles y posteriormente en dos días hábiles. Al respecto, un participante solicita cinco días hábiles principalmente por el tiempo que involucra obtener los pagarés con firma autógrafa. Dos participantes solicitan que el plazo permanente sea de cuatro días hábiles.

Posicionamiento del Banco de México

Este Instituto Central considera que dos días hábiles son suficientes para validar la existencia de dos factores de autenticación reforzada, ya que este proceso se realiza de forma electrónica y puede ser automatizado.

e. Información adicional solicitada al cliente

Dos participantes solicitan eliminar la redacción que menciona que cuando los tarjetahabientes desconocen algún cargo, las instituciones no pueden solicitar información adicional.

Posicionamiento del Banco de México

Con la finalidad de proteger a los tarjetahabientes y evitar que enfrenten procesos complejos para recuperar sus recursos ante cargos no reconocidos, el Banco de México considera que el texto actual es correcto. Asimismo, las instituciones únicamente necesitan saber si se utilizaron o no factores de autenticación reforzada para realizar o no el reembolso correspondiente.

f. Cobro de intereses

El Proyecto establece que cuando la institución determine que sí se utilizaron factores de autenticación reforzada y proceda a revertir el abono realizado previamente al tarjetahabiente, el emisor solo podrá cobrar una tasa de interés equivalente a la de la tarjeta de crédito clásica con menor tasa del mercado. Al respecto, un participante considera que cobrar una comisión por reclamación improcedente es preferible a cobrar intereses por dos días hábiles como menciona el Proyecto.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera apropiada la redacción actual, pues los intereses van en función al monto del cargo en cuestión.

g. Regulación a receptores de pago

Un participante considera que la presente regulación impone obligaciones a los receptores de pago, algo que está fuera de las facultades del Banco de México.

Posicionamiento del Banco de México

El Proyecto no impone ninguna obligación a los comercios, sino que regula a los bancos que llevan a cabo el procesamiento de operaciones con tarjeta. A estos últimos se les prohíbe el solicitar al comercio el reembolso de los recursos involucrados en un cargo no reconocido a menos de que el propio receptor de pagos haya decidido no autenticar al cliente.

h. Temas relacionados con Instituciones de Fondos de Pago Electrónico (IFPEs)

Dos participantes solicitan que los bancos estén obligados a ofrecer una disposición de recursos por canales electrónicos sin costo al día, replicando la obligación que tienen las IFPEs. Asimismo, un participante solicita que se homologue la definición de Tarjeta en la Circular 3/2012, Circular 34/2010 y Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Fondos de Pago Electrónicos.

Posicionamiento del Banco de México

Este Instituto Central considera relevante mencionar que la regulación de IFPEs queda fuera del alcance del presente Proyecto. Asimismo, los tarjetahabientes que cuentan con tarjeta de débito pueden realizar una cantidad ilimitada de disposiciones de recursos de forma electrónica sin costo al realizar pagos en terminales punto de venta.

i. Ajustes de redacción

- Un participante solicita dar claridad a que las tarjetas de débito pueden utilizarse en cajeros automáticos habilitados para ello, incluso si no son de la institución emisora.
- Un participante considera necesario precisar que pueden existir tarjetas privadas sin titular de marca.
- Un participante solicita dar claridad a que el tarjetahabiente solo deja de ser responsable por cargos posteriores a dar aviso a la institución cuando se trate de robo o extravío.

Posicionamiento del Banco de México

- Se realiza la adecuación respecto a los cajeros automáticos.
- Se considera correcta la redacción referente a los titulares de marca, pues es quien garantiza la liquidación de las operaciones.
- Se realiza la precisión respecto a los cargos posteriores a la notificación por robo o extravío.