



BANCO DE MÉXICO

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

Reporte de Comentarios

Agosto 2018

1. Antecedentes

El Banco de México, en noviembre de 2010, emitió las “Reglas de Tarjetas de Crédito” contenidas en la Circular 34/2010 y en marzo de 2012 las “Disposiciones aplicables a las operaciones de las instituciones de crédito y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero”, contenidas en la Circular 3/2012, las cuales, entre otros aspectos, establecen disposiciones relativas a las características de las operaciones pasivas que pueden llevar a cabo las instituciones de crédito y de las tarjetas de crédito y débito que emitan las referidas instituciones y las sociedades financieras de objeto múltiple vinculadas a instituciones de crédito .

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, lo 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

En la nueva regulación se 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 da precisión a 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), y 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 la nueva regulación 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 realizar. Por lo anterior, la nueva regulación 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 o éste quede estipulado en el contrato.

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, la nueva regulación 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 consulta pública antes mencionada.

Durante el periodo de la consulta, del **24 de abril al 23 de mayo**, el Banco de México recibió comentarios de doce participantes, de los cuales cuatro son instituciones de crédito, una es una asociación que agrupa a tales instituciones, dos son titulares de marca de tarjetas, uno es un emisor no bancario, dos son asociaciones de comercio electrónico y dos son agregadores. En el Cuadro 1 se presenta la relación de todos los participantes en esta consulta pública.

Cuadro 1: Relación de los participantes en la consulta pública

	Persona o Institución	Fecha de recepción
1	Lufthansa AirPlus Servicekarten GmbH	22/05/18
2	Mercado Pago	22/05/18
3	BBVA Bancomer, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer	23/05/18
4	Banco Nacional de México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banamex	23/05/18
5	American Express Bank (México), S.A., Institución de Banca Múltiple	23/05/18
6	Asociación Mexicana de Internet A.C.)	23/05/18
7	Asociación de Bancos de México ABM, A.C.	23/05/18
8	MasterCard Mexico, S. de R.L. de C.V.	23/05/18
9	Visa International México, S.A. de C.V.	23/05/18
10	HSBC México, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero HSBC	23/05/18
11	AMVO (Asociación Mexicana de Venta Online)	23/05/18
12	Operadora PayPal de México, S. de R.L. de C.V.	23/05/18

Los comentarios versan principalmente sobre la flexibilización del uso de otros estándares de seguridad y de procesamiento de operaciones de la industria, la falta de claridad respecto a las responsabilidades financieras entre los emisores y adquirentes ante las reclamaciones de operaciones con tarjeta en función del tipo de autenticación utilizado, el tratamiento de los cargos no reconocidos por robo y extravío y otras causas, sobre el bloqueo de uso de tarjetas en determinados giros de negocio y sobre el plazo para la entrada en vigor de la regulación, entre otros comentarios.

3.1 Estándares de procesamiento y seguridad de la información

Al respecto de los estándares sobre el procesamiento y seguridad de la información, el Proyecto establece que las tarjetas que se emitan con microcircuito integrado deben cumplir con los estándares de seguridad EMVCo, LLC (EMV) u otro que el Banco de México determine, previa solicitud de los participantes del mercado (artículo 18, tercer párrafo, Circular 3/2012 y numeral 2.3, tercer párrafo, Circular 34/2010). Se recibieron tres comentarios de la ABM, BBVA Bancomer y CitiBanamex solicitando que no se restrinja el estándar al establecido por la empresa denominada EMV y que no sea necesaria la determinación del Banco de México para utilizar otros estándares internacionales, en contraste, se recibió un comentario de Visa solicitando limitar el estándar únicamente a aquellos establecidos por EMV. Los primeros argumentan que el proceso de determinación del Banco de México puede reducir la innovación y el segundo establece que es indispensable unificar bajo un solo estándar para homologar procesos, con la finalidad de promover una interoperabilidad eficiente y reducir los riesgos de seguridad asociados al manejo de diferentes estándares.

Posicionamiento del Banco de México

El Banco Central reconoce la necesidad de encontrar un balance entre la eficiencia en el mercado, producto de la interoperabilidad en el sistema de pagos con tarjeta, y los beneficios que la innovación en nuevos estándares de procesamiento pueden traer consigo. Por tal motivo se consideró conveniente reconocer explícitamente el estándar de EMV, estándar 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 de pagos con tarjeta. No obstante, se deja abierta la posibilidad para que, en caso de que el mercado lo considere ventajoso, sea posible incorporar innovaciones que mejoren el funcionamiento del sistema mediante la implementación de un estándar diferente. Respecto de la solicitud de que no sea necesaria la determinación del Banco de México para utilizar otros estándares, el Banco de México determinará si las solicitudes de los participantes cumplen con los elementos de seguridad de la información y con los criterios de autenticación involucrados en las operaciones con tarjeta. Esto es indispensable para cumplir con los objetivos del Banco de México de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y proteger al tarjetahabiente. Además, se previene que se utilicen estos estándares para establecer barreras artificiales a la competencia sin aportar beneficios claros al mercado.

3.2 Responsabilidad entre emisores y adquirentes ante operaciones no reconocidas

El Proyecto contempla que si una operación no reconocida se realizó sin utilizar factores de autenticación reforzada¹, la entidad emisora de que se trate debe devolver los recursos a su cliente (artículo 19 Bis 3, Circular 3/2012 y numeral 3.4, Circular 34/2010). Esto tiene el objetivo de generar incentivos a las entidades para establecer mecanismos de autenticación reforzada en sus operaciones. Sin embargo, los mecanismos de autenticación reforzada pueden causar reducciones significativas en las ventas de los comercios, cuando los clientes los consideran gravosos. Ante esto, los comercios en ocasiones prefieren hacer frente a las posibles obligaciones financieras generadas por operaciones con menor nivel de autenticación antes que perder las ventas. Esto es especialmente evidente en el caso del comercio electrónico, donde se ha observado que la introducción de factores de autenticación elevan el porcentaje de compras abandonadas por el cliente. Algunas de las entidades que enviaron comentarios durante esta consulta (e.g., MercadoPago, la Asociación Mexicana de Venta Online, la Asociación de Internet y PayPal) solicitan que se introduzca la posibilidad de que el adquirente, a petición del comercio, no solicite factores de autenticación reforzada, en cuyo caso será el receptor de pagos, su agregador o el adquirente quien asuma la responsabilidad financiera por cargos no reconocidos y restituya los recursos al emisor, quien a su vez los devolverá a su tarjetahabiente.

Posicionamiento del Banco de México

El Banco Central reconoce la importancia de que las entidades y los receptores de pagos puedan elegir solicitar al cliente autenticación de su identidad a través de factores de autenticación reforzada. Por lo anterior, se determinó incorporar el cambio de responsabilidad financiera entre emisores y adquirentes en el presente proyecto, para dar mayor claridad a los participantes.

3.3 Devolución de recursos por cargos no reconocidos en operaciones con tarjetas de débito

El Proyecto contempla que los cargos no reconocidos que se hayan realizado sin autenticación reforzada sean devueltos al tarjetahabiente en máximo dos días hábiles, lo cual aplica tanto para casos de robo y extravío como para cualquier otro tipo de cargo no reconocido (artículo 19 Bis 3, Circular 3/2012 y numeral 3.4, Circular 34/2010). Al respecto la ABM, BBVA Bancomer y CitiBanamex solicitan que únicamente los cargos no reconocidos por robo o extravío sean devueltos en un

¹ El Proyecto establece las operaciones con autenticación reforzada como aquellas que fueron instruidas utilizando al menos dos factores de autenticación independientes de tipo: (i) algo que el usuario sabe (ej. NIP o frase de seguridad), (ii) algo que el usuario tiene (ej. tokens, dispositivos móviles); o algo que el usuario es (ej. biométricos como huella digital). (artículo 19 Bis, Circular 3/2012 y numeral 2.6, Circular 34/2010)

período de cuatro días hábiles, mientras que en el resto de los cargos no reconocidos se proporcione más tiempo, para que puedan llevar a cabo una investigación.

Posicionamiento del Banco de México

El Proyecto establece que tanto en caso de robo o extravío como en los demás cargos no reconocidos, los únicos cargos que deben ser devueltos son aquellos que se realizaron sin utilizar factores de autenticación reforzada, de modo que la única investigación que debe llevarse a cabo es determinar si dichos factores fueron utilizados. El Proyecto contempla dos días hábiles para devolver los recursos en el entendido de que las entidades pueden automatizar el proceso para verificar si existen registros de uso de estos factores de autenticación, de modo tal que no se considera necesario establecer más días. Cabe destacar que los elementos para que las entidades determinen si la operación se realizó mediante el uso de factores de autenticación reforzada, tales como Chip y NIP, se intercambian en línea durante el proceso de las operaciones con tarjetas. Además, en el caso de tarjetas de débito, los recursos en cuestión son dinero del tarjetahabiente, por lo que no pueden mantenerse comprometidos mucho tiempo. Asimismo, este esquema genera incentivos para que las entidades y los receptores de pagos migren a la brevedad hacia esquemas de autenticación reforzada digital.

Sin perjuicio de lo anterior, se establecerá un plazo transitorio de seis meses durante el cual el proceso de aclaración podrá realizarse en cuatro días hábiles, con el fin de que las entidades estén en posibilidad de realizar los ajustes operativos necesarios que les permitan realizar el correspondiente proceso de aclaración en un plazo de dos días hábiles.

3.4 Bloqueo de giros de negocio

El Proyecto prohíbe a las entidades bloquear la utilización de sus tarjetas en función de giros de negocio o medios de acceso involucrados en el procesamiento de la operación, tales como comercio electrónico, sin una justificación individualizada (artículo 19 Bis, Circular 3/2012 y numeral 2.6, Circular 34/2010). Lo anterior busca fomentar el uso de las tarjetas, especialmente de débito, como medio de pago en comercio electrónico, lo cual impulsará el crecimiento de este sector de la economía pues las tarjetas de débito son casi cinco veces más que las de crédito. Asimismo, se busca dar certidumbre a los tarjetahabientes de que su medio de pago puede ser utilizado en cualquier comercio afiliado a la red de pagos con tarjeta. La ABM, BBVA Bancomer, CitiBanamex y Visa solicitan que se permita bloquear determinados giros y receptores de pagos, con la finalidad de mitigar sus riesgos.

Posicionamiento del Banco de México

El Banco Central reconoce la importancia de la prevención de riesgos en la realización de operaciones con tarjetas. Por lo anterior, el Proyecto permitirá a las instituciones bloquear operaciones individuales, receptores de pago y giros de negocio de alto riesgo conforme a sus modelos de análisis de riesgo. Sin embargo, en caso de que las instituciones decidan bloquear a un determinado giro de negocio, deberán hacerlo para ambos tipos de tarjeta, pues con este proyecto de regulación se homologan las obligaciones financieras aplicables a las operaciones con tarjetas de débito y crédito.

3.5 Entrada en vigor de la regulación

El Proyecto establece un plazo de seis meses para su entrada en vigor. Al respecto la ABM, BBVA Bancomer, CitiBanamex y HSBC solicitan ampliar dicho plazo a 18 meses.

Posicionamiento del Banco de México

En este proyecto de modificaciones no se impone la obligación a las instituciones de utilizar factores de autenticación reforzada sino que se establecen, con base en el uso u omisión de tales factores, las obligaciones financieras de las mismas ante cargos no reconocidos; por lo que las instituciones que así lo decidan pueden abstenerse de implementar este tipo de factores, reconociendo que asumirán la responsabilidad que les corresponda. Por lo anterior, se considera que el plazo de seis meses es razonable para que se formalice el cambio de responsabilidad financiera entre las entidades cuando se

utilicen o no factores de autenticación reforzada y que las entidades que así lo deseen realicen las adecuaciones que permitan el uso de los mismos en las operaciones con tarjetas y el cambio de responsabilidad financiera entre emisores y adquirentes cuando se utilicen o no dichos factores. Sin embargo, tomando en cuenta los comentarios de las entidades, se adecuarán los artículos transitorios del Proyecto a fin de establecer que durante el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de las modificaciones que contempla el Proyecto, la investigación que lleven a cabo las entidades para determinar si una operación determinada se realizó mediante el uso de los factores de autenticación reforzada, podrá realizarse en un plazo de cuatro días hábiles. Lo anterior, con la finalidad de permitir a las entidades que lleven a cabo los ajustes operativos necesarios para ajustarse al plazo de dos días hábiles previsto en el Proyecto.

3.6 Otros comentarios

*a. Incorporación de **tarjetahabientes adicionales***

El Proyecto solo se refiere a los Tarjetahabientes titulares, como las personas autorizadas a realizar cargos a las cuentas de depósitos o líneas de crédito asociadas a las tarjetas de débito y crédito, respectivamente (artículo 19, Circular 3/2012 y 2.6, Circular 34/2010). Al respecto, la ABM, BBVA Bancomer y CitiBanamex solicitan agregar a los tarjetahabientes adicionales.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera conveniente atender la solicitud de agregar a los tarjetahabientes adicionales.

b. Receptores de pago afiliados por adquirentes

El Proyecto refiere a empresas afiliadas a las redes (artículo 19, Circular 3/2012). Al respecto, la ABM, BBVA Bancomer y CitiBanamex solicitan precisar que las empresas (receptores de pagos) no están afiliadas a las redes, sino que es a través de los adquirentes que dichas empresas pueden afiliarse a las redes para contratar servicios de recepción de pagos. Asimismo Visa recomienda utilizar el término de receptor de pago en lugar de empresas.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera conveniente atender dichos comentarios.

c. Activación de tarjetas a través de cotejo de firma autógrafa y uso de otros canales electrónicos

El Proyecto requiere de la validación de la firma autógrafa como uno de los elementos para activar la tarjeta (artículo 19, Circular 3/2012 y 3.1, Circular 34/2010). Al respecto, la ABM, BBVA Bancomer y CitiBanamex aclaran que en la práctica se realiza el cotejo de firmas. En este mismo proceso, CitiBanamex y la ABM, solicitan que la regulación no solo contemple el uso de “banca por internet” y que se permita el uso de otros canales electrónicos.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera conveniente ajustar el texto del Proyecto, ya que la validación de una firma autógrafa requiere de peritos en grafología, lo cual sería inviable para las entidades. En cuanto a la habilitación de otros canales electrónicos, se considera conveniente ampliar las opciones, mencionando “canales electrónicos seguros”.

*d. Esquemas de **autenticación remotos** para la **activación de tarjetas***

En el Artículo 19 de la Circular 3/2012 y 3.1 de la Circular 34/2010, CitiBanamex y la ABM sugieren que no se haga referencia específica a la “Banca por Internet” como un canal que puede ser utilizado para la activación de tarjetas. Lo anterior, debido a que excluye esquemas tales como la “Banca Móvil” o el “Pago Móvil”. Asimismo, MasterCard propone

excluir la firma autógrafa del proceso de activación de tarjetas, o agregar como opción el uso de factores de autenticación avanzados para este mismo efecto.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera conveniente ajustar la redacción para no hacer referencia solo a banca por internet, sino a cualquier canal electrónico seguro. Sobre el comentario de MasterCard, el proyecto ya contempla el uso de factores de autenticación distintos a la firma autógrafa para la activación de las tarjetas de crédito y débito.

e. Eliminación de la responsabilidad de abono de recursos para cuentas nivel 1

BBVA Bancomer, CitiBanamex y la ABM solicitan eliminar las tarjetas vinculadas a cuentas de nivel 1 de la obligación de abonar los recursos involucrados en cargos no reconocidos ni autenticados. Lo anterior debido a que estas cuentas son anónimas y eso dificulta la validación de la identidad del cliente.

Posicionamiento del Banco de México

Sobre la solicitud de eximir a las cuentas nivel 1 de la obligación de abono de cargos no reconocidos debido a su anonimato y complicaciones para la validación e investigación, se considera que esta solicitud no es procedente ya que las cuentas de nivel 1 no están sujetas al plazo de dos días hábiles, pues se debe validar la identidad del cliente con el mecanismo señalado en el artículo 20 de estas disposiciones, mismo que ya está vigente en la regulación actual.

f. Entrega de dictamen sobre la resolución de solicitud de aclaración

El Proyecto establece que el emisor deberá entregar en la sucursal donde radica la cuenta o a través de los medios que al efecto haya convenido con el cuentahabiente el dictamen sobre la resolución de la solicitud de aclaración. HSBC solicita que el dictamen solo se entregue a solicitud de los clientes.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera conveniente atender dicho comentario para reducir la carga operativa de los emisores.

g. Posibilidad de cobrar comisiones e intereses con cargo a tarjetas de crédito

En el Proyecto se derogó el inciso donde se establecía que los emisores pueden efectuar cargos a las tarjetas de crédito por concepto de las comisiones e intereses pactados en los contratos. BBVA Bancomer, CitiBanamex y la ABM solicitan regresar dicho inciso.

Posicionamiento del Banco de México

Se considera conveniente atender la solicitud de incorporar la posibilidad de realizar cargos a las tarjetas de crédito por concepto de intereses y comisiones previamente pactados.