

Ciudad de México, 7 de diciembre de 2020

C. SENADOR ALEJANDRO ARMENTA MIER
Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
Senado de la República

P r e s e n t e.

Nos referimos al dictamen aprobado el día 27 de noviembre de 2020, por la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República, **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.** A este respecto, adicionalmente al documento técnico que, en esta fecha, presentamos a esa Comisión de Hacienda y Crédito Público bajo su distinguida presidencia, consideramos de utilidad, para enriquecer el análisis y discusión del dictamen referido, presentar un análisis más detallado sobre las consideraciones que expusimos en la reunión de trabajo que sostuvimos con usted y las demás autoridades financieras del país el día 4 del mes en curso. Ante esto, en anexo a la presente acompañamos la nota de análisis elaborado por el Banco de México sobre el dictamen referido.

Estamos a sus órdenes para continuar con los trabajos de análisis del proyecto de reforma, así como para atender las inquietudes de los integrantes de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Segunda, con la finalidad de fortalecer el proyecto de decreto fomentando la coordinación interinstitucional





entre las autoridades del sistema financiero para atender las inquietudes de los legisladores, evitando vulnerar la autonomía del Banco Central.

Sin otro particular, agradecemos su atención y nos reiteramos a sus apreciables órdenes.

A t e n t a m e n t e,
Banco de México

MTRO. LUIS URRUTIA CORRAL
Director General Jurídico
Banco de México

c.c.p. **Mtro. Alejandro Díaz de León Carrillo**, Gobernador. Para su conocimiento. Presente.

Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República sobre la 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

7 de diciembre de 2020

Descripción de la iniciativa objeto del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República

Esta nota analiza la iniciativa dictaminada por la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado de la República, para reformar la Ley del Banco de México. En particular, el objetivo de dicha iniciativa consiste en obligar al Banco de México a que compre a las instituciones de crédito los billetes y monedas extranjeros que estas capten y no puedan colocar en México o con instituciones financieras del país correspondiente a dichas divisas.

Además, la iniciativa propone sujetar a la Fiscalía General de la República a la normatividad y políticas del Banco de México sobre el mantenimiento de sus divisas y realización de operaciones con ellas. Como parte de este último supuesto, la iniciativa contempla imponer a dicha Fiscalía, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la obligación de enajenar al Banco toda divisa que tengan en su poder bajo cualquier título, aun cuando no sean de su propiedad.

Los billetes y monedas extranjeros que, conforme a la iniciativa, el Banco de México estaría obligado a comprar de las instituciones de crédito serían los que, a criterio de estas últimas, no sean repatriados a su país de origen. Asimismo, la iniciativa prevé que esos billetes y monedas se integren a la reserva de activos internacionales del Banco de México, aun cuando sus características son contrarias a los objetivos de dichas reservas. Adicionalmente, ello modificaría la disposición actual, en la que solo se incluyen como reserva los activos que el Banco de México adquiere por decisión propia y como resultado de las operaciones que decida llevar a cabo conforme a la Ley que lo regula.

Contexto de la Iniciativa objeto del Dictamen

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, esta busca atender la problemática que enfrentan las instituciones de crédito al tratar de repatriar al país de origen los billetes y monedas extranjeros que captan del público y que no pueden colocar en la economía nacional. Al respecto, la iniciativa señala que gran parte de dichos billetes y monedas

corresponden a remesas de las personas migrantes, así como pagos de turistas extranjeros a comerciantes y prestadores de servicios turísticos.

En este contexto, la exposición de motivos apunta a las restricciones que enfrentan las instituciones de crédito en su operación con instituciones corresponsales que requieren contratar para repatriar los montos captados. Tales restricciones podrían ocasionar indirectamente afectaciones a las personas que reciben esos billetes y monedas. Además, señala que las restricciones se podrían incrementar a un nivel que ocasionaría el cierre de las operaciones de corresponsalía de alguna institución o la banca en su conjunto, lo cual impediría repatriar las cantidades que las instituciones de crédito podrían captar.

Ante esto, la iniciativa obedece a un interés de proteger a la población que se beneficia al recibir billetes y monedas extranjeros por las actividades indicadas. Sobre esto, conviene analizar con mayor detalle los montos correspondientes a las actividades apuntadas por la iniciativa, así como los servicios que actualmente ofrece la banca para atender a dicha población.

Para dimensionar la situación expuesta por la iniciativa, es conveniente tomar en cuenta la información recaba por el Banco de México sobre las operaciones con moneda extranjera en efectivo. De esta información, destaca que, de enero a septiembre de 2020, las instituciones financieras realizaron 34.3 millones de operaciones con dólares en efectivo en territorio nacional a través de las cuales captaron 4,731.9 millones de dólares. De dicho monto captado, las instituciones colocaron, mediante operaciones con sus clientes, usuarios y otros intermediarios, 744 millones. Del monto captado que no lograron colocar, las instituciones exportaron al país de origen 3,886.8 millones de dólares a través de servicios de corresponsalía que contrataron con entidades del exterior. Es decir, las instituciones que captaron dólares lograron colocar en territorio nacional y exportar el 98% del monto total captado; el restante 2%, que representó 102 millones de dólares, corresponde al excedente que dichas instituciones acumularon en sus bóvedas durante este periodo.

Con respecto a las cantidades referidas, es conveniente precisar, que las correspondientes a remesas internacionales representan solo alrededor del 1% del total de remesas que se envían a México, ya que el 99% de las remesas llegan mediante transferencias electrónicas. El monto de estas transferencias electrónicas llega a nuestro país en pesos, ya que la moneda extranjera utilizada en la instrucción de envío de dichas remesas se queda en cuentas en el país del que provenga la remesa. Conforme a lo anterior, considerando los últimos datos publicados por el Banco de México, de enero a septiembre de 2020, el monto de remesas en efectivo asciende a 200.99 millones de dólares mientras que en

transferencias electrónicas a 29,964.22 millones de dólares, es decir, el componente en efectivo corresponde a sólo el 0.67%.

Adicionalmente, por lo que respecta a los servicios de banca de corresponsalía que las instituciones de crédito contratan con entidades del exterior, cabe señalar que, durante el segundo trimestre de 2020, en total, 15 instituciones financieras exportaron las cantidades captadas en billetes y monedas extranjeros a diferentes jurisdicciones (principalmente EE.UU.A., España y Canadá). En la otra parte de estas operaciones, 11 entidades del exterior recibieron los dólares exportadas desde México.

De acuerdo con lo anterior, la acumulación de excedentes de dólares en los últimos años ha sido marginal. Esto se debe a que la gran mayoría de las instituciones ha podido exportar a los países de origen, a través de corresponsales, las cantidades en efectivo captadas en el país. Adicionalmente, con base en la información de que dispone el Banco de México, de enero a septiembre de este año, solo una institución de crédito ha acumulado más de 10 millones de dólares en sus existencias. Con esto, se ilustra que la exportación de moneda extranjera en efectivo a través de corresponsales no es un problema generalizado en la banca mexicana. En este sentido, en la medida en que dichas instituciones pudieran resolver esa problemática mediante el restablecimiento de operaciones de corresponsalía, como el resto de las demás instituciones, no sería necesaria la intervención del Banco de México que plantea la normativa analizada en el dictamen que nos ocupa.

En contraste, la iniciativa busca otorgar el derecho a todas las instituciones de crédito para que los billetes y monedas extranjeros que decidan no repatriar sean adquiridas por el Estado Mexicano a través de Banco de México y sean incorporadas a la reserva de activos internacionales, aun cuando no es posible utilizarlas con tal carácter. Además, la integración de dichas cantidades a la referida reserva le trasladaría el riesgo que las instituciones de crédito deciden asumir al ofrecer la captación de moneda extranjera. De esta forma, ante las cantidades de moneda extranjera en efectivo que el Banco de México podría adquirir conforme a la iniciativa, el Instituto Central asumiría el riesgo de todas las operaciones que dieron origen a dichos activos y por tanto, pondría en riesgo la totalidad de los activos en reserva internacional que al 27 de noviembre de 2020 asciende a 194 mil millones de dólares de EE.UU.A. Inclusive, al tener el derecho a venderle al Banco de México todo el efectivo en moneda extranjera, las instituciones de crédito podrían relajar sus controles, ya que no sería necesario tener a un corresponsal extranjero, toda vez que el Banco de México sería el comprador final de última instancia de toda la moneda extranjera en efectivo.

Comentarios a la iniciativa objeto del dictamen

Violación de la autonomía constitucional del Banco de México. Conforme a la Constitución Política de los EE.UU.MM. (Art. 28, párrafo sexto), el Banco de México es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Tal atributo tiene el propósito de garantizar que el Banco Central del Estado Mexicano pueda consolidar su objetivo prioritario en relación con la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y, consecuentemente contribuir al fortalecimiento de la rectoría del desarrollo económico a cargo del Estado.

En ese sentido, el Constituyente Permanente confirió al Banco de México el carácter de órgano constitucional autónomo, otorgándole un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público. A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido criterios que confirman el alcance de la autonomía otorgada por la Constitución General a órganos del Estado Mexicano separado de los Poderes de la Unión tradicionales.

En particular, ese máximo tribunal ha señalado que la función de los órganos constitucionales autónomos es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante lo cual, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.¹

De acuerdo con lo anterior, una parte fundamental de las funciones del Banco de México la constituye la administración de las reservas de activos internacionales. Como lo dispone la Ley del Banco de México (Art. 18), dicha reserva tiene por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país. En este sentido, la referida reserva constituye un elemento relevante para que el Banco Central cumpla con el objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, que la Constitución General le impone.

¹ Véase, la Tesis Aislada identificada con el número 2a. CLXVI/2017 (10a.), que lleva por título: “GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS” (Décima Época, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 603).

La garantía de autonomía que la Constitución General le confiere al Banco de México implica que ninguna otra autoridad puede invadir las funciones que le corresponde a este. En este sentido, una norma emanada del Congreso de la Unión que le imponga al Banco Central operaciones específicas que deba llevar a cabo, sin su intervención en la toma de dicha decisión, como parte del manejo de la reserva de activos internacionales limitaría su autonomía en las operaciones que le corresponde llevar a cabo para ejercer las funciones de administrador de dicha reserva. Esto equivale a definir y decidir en qué activos específicos debe invertir el Banco Central para constituir la reserva de activos internacionales y en qué proporción. Tal supuesto sería igual a un mandato de incluir en la referida reserva activos particulares que no están incluidos en este concepto, al no cumplir con las condiciones que deben observar para formar parte de dicha reserva.

A la luz de lo anterior, las disposiciones de la iniciativa anularían la intervención del Banco de México en la determinación sobre la composición de la reserva de activos internacionales, así como su manejo. Al respecto, el Banco de México interviene en estas decisiones en su participación en la Comisión de Cambios, prevista en la Ley del Banco de México como la instancia competente para señalar directrices respecto del manejo de la reserva referida. Asimismo, el Banco interviene en las funciones de administración de la reserva que le corresponde ejercer.

Afectaciones adicionales. Con base en lo expuesto por la iniciativa, esta busca resolver la problemática que enfrentan algunas instituciones de crédito al tratar de colocar, de vuelta al país de origen, la moneda extranjera en efectivo que captan por las operaciones que ofrecen como parte del modelo de negocio que deciden llevar a cabo. Más aún, las cantidades involucradas en esta situación representan una fracción del total que el sector bancario opera de manera ordinaria.

En vista de estas circunstancias, la iniciativa busca que sea el propio Banco de México quien asuma la posición en la que se encontrarían las instituciones de crédito que enfrentan la problemática referida. No obstante, la iniciativa no considera que las medidas que prevé imponer al Banco de México harían que este quede sujeto a las mismas restricciones que enfrentan las instituciones de crédito. Adicionalmente, se le trasladaría al Banco de México el muy alto riesgo que está asociado a los billetes y monedas extranjeros.

Origen del riesgo asociado a los billetes y monedas extranjeros. Para entender con mayor claridad el riesgo que asumiría el Banco de México al comprar billetes y monedas extranjeros, conviene entender en qué consiste dicho riesgo, así como su origen. Al respecto, las restricciones en los servicios de corresponsalía referidos derivan de las decisiones tomadas por las autoridades y entidades del exterior, principalmente de los

EE.UU.A., de reducir substancialmente las operaciones con instituciones financieras en México. Esto se debe a que las instituciones mexicanas son percibidas en los mercados internacionales como de riesgo elevado en materia de lavado de dinero, a pesar del régimen de prevención en dicha materia a que están sujetas. En este contexto, la reducción de estas operaciones se ha incrementado recientemente como resultado de la clasificación que las autoridades mencionadas han hecho de México como un país de alto riesgo en materia de lavado de dinero.²

Adicionalmente, los dólares en efectivo que circulan en la economía nacional son considerados como instrumentos que conllevan un alto riesgo en la misma materia.³ Esto se da así en la medida en que esa divisa en efectivo se utiliza como el más común medio de pago de drogas ilícitas en el mercado en el país consumidor. Ante esto, ese país ha impuesto fuertes restricciones para evitar transferencias de fondos transfronterizas a las organizaciones que estén directa o indirectamente involucrados en la provisión de dichas drogas, incluyendo las ubicadas principalmente en territorio nacional. Cabe señalar que la categoría que las autoridades del exterior han dado sobre la jurisdicción mexicana y los dólares en efectivo son establecidas por ellas, con independencia (y a pesar) de lo sostenido por las autoridades mexicanas competentes en la materia.

En estas circunstancias, prevalece el muy alto riesgo de que cantidades considerables de tales recursos sean introducidos ilegalmente al país y que se utilicen en operaciones con personas dedicadas a actividades lícitas. Este riesgo se mantiene en esos billetes y monedas utilizados en la cadena de traspasos derivados de las distintas operaciones realizadas con ellos, con independencia de que tales operaciones las hagan personas dedicadas a actividades lícitas. Aun en el caso de que las instituciones financieras capten la moneda extranjera de quienes se dediquen al comercio o actividades legítimas como parte de sus actividades regulares, las autoridades del exterior han reforzado las medidas de prevención de lavado de dinero para asegurar que, en estos casos, la moneda recibida por dichos clientes o personas no haya sido parte de actividades ilícitas.

Para atender estas circunstancias, las autoridades competentes han impuesto a las instituciones financieras controles regulatorios robustos y enfocados a esta moneda, con el fin de que lleven a cabo acciones más amplias de diligencia debida que les permita conocer a fondo a sus clientes. A pesar del reforzamiento de dichos controles y medidas, las

² Véase, por ejemplo, la inclusión de México en la lista de principales jurisdicciones de lavado de dinero en 2019, conforme al más reciente reporte del Departamento de Estado de EEUUA titulado *“International Narcotics Control Strategy Report”*, disponible en <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/Tab-2-INCSR-Vol-2-508.pdf>

³ Al respecto, véanse la sección sobre México en el Volumen II, sobre lavado de dinero, de los reportes referidos del Departamento de Estado de EEUUA titulados *“International Narcotics Control Strategy Report”*, disponibles en <https://www.state.gov/international-narcotics-control-strategy-reports/>

instituciones bancarias realizan anualmente alrededor de 34 millones de operaciones cambiarias y estas solo pueden cubrir a los clientes que operan con instituciones financieras, ya que no corresponde a estas verificar las operaciones previas que hayan formado parte de la cadena de traspasos referida. Ante esto, las instituciones no pueden garantizar de manera absoluta que los billetes y monedas que sus clientes reciben como pago de sus actividades legítimas no provienen, de origen, de un acto ilícito. En consecuencia, las entidades financieras del exterior elevan el nivel de riesgo de lavado de dinero en todas las entidades en México que operan con billetes y monedas de EE.UU.A. en general. Además, al tener el derecho a venderle al Banco de México todo el efectivo en moneda extranjera, las instituciones de crédito podrían relajar sus controles, ya que no sería necesario tener a un corresponsal extranjero, toda vez que el Banco de México sería el comprador final de última instancia de toda la moneda extranjera en efectivo.

Transmisión al Banco de México del riesgo de lavado de dinero. De acuerdo con lo anterior, si el Banco de México lleva a cabo la compra de las divisas en efectivo de las instituciones de crédito, estas le transferirían el mismo riesgo que asumen al operar con dichos instrumentos. Más aún, este riesgo aumentaría substancialmente al concentrarse los montos de divisas en efectivo que operan las instituciones bancarias respectivas con su clientela. El Banco de México asumiría el riesgo referido, adicionalmente al que asume la banca, como resultado de las operaciones que tendría que llevar a cabo con los billetes y monedas extranjeros que adquiriría conforme a lo previsto en la iniciativa, según se explica a continuación.

Para colocar los billetes y monedas extranjeros referidos, el Banco de México necesitaría celebrar convenios con los bancos centrales de los países respectivos que ofrezcan el servicio de recepción y depósito de dicha moneda o bien, con entidades financieras privadas que ofrezcan el mismo servicio. Por lo tanto, el Banco de México dependería de la voluntad de dichas instituciones para celebrar los convenios respectivos, los cuales dependerán no de lo que hace el propio Banco Central, sino de los controles y procesos de las instituciones de crédito que los hayan recibido en primera instancia.

Como requisito para celebrar los convenios referidos, las contrapartes están obligadas a cumplir con las medidas de prevención de lavado de dinero que sus normativas les impone en concordancia con los estándares internacionales establecidos por los grupos y organismos enfocados en dicha materia, como el Grupo de Acción Financiera (GAFI). Como parte de dichas medidas, tales contrapartes estarían obligadas a determinar el riesgo de lavado de dinero que podrían traer los recursos objeto de las operaciones referidas, con independencia de la naturaleza del Banco de México como organismo público.

Para estas operaciones, como en todas las demás que el Banco Central realiza con entidades del exterior sujetas a medidas de prevención de lavado de dinero, este tendría que explicar el origen de los recursos empleados en tales operaciones, en adición a las explicaciones que corresponderían a las instituciones financieras mexicanas que iniciaron la operación. Si el Banco de México llevara a cabo la compra de billetes y monedas que prevé la iniciativa, este solamente se colocaría como un intermediario adicional entre las instituciones de crédito que los captan y las entidades del exterior con los que se requiere colocarlos en el país respectivo.

A este respecto, vale la pena explicar que las entidades financieras mexicanas tienen la responsabilidad de encontrar los canales de envío de los dólares en efectivo hacia entidades financieras en el exterior, al ser esto parte de su proceso para completar el servicio financiero que proveen a su clientela (en este caso, la recepción de divisas en efectivo, principalmente dólares de EE.UU.A.). El hecho de que un buen número de instituciones financieras del país mantengan cuentas de corresponsalía con instituciones en EE.UU.A. demuestra que cuentan con los volúmenes y esquemas de mitigación de riesgos respectivos que se requieren para mantener dichas cuentas y, por consecuencia, los flujos de dólares con dichas instituciones de EE.UU.A. Aquellas instituciones que no pueden demostrar esa capacidad a sus contrapartes en EE.UU.A., por consiguiente, son consideradas como de mayor riesgo.

En consecuencia, los billetes y monedas que el Banco de México adquiriera de las instituciones de crédito del país corresponderían al de aquellos intermediarios que no cuentan con dichos canales de corresponsalía y que son de mayor riesgo, y serían consideradas con tal carácter por parte de las autoridades extranjeras. Así, de implementarse la propuesta de la iniciativa, el Banco de México absorbería los riesgos de todas las instituciones con quienes opere, haciéndolos propios. Ante esto, el Banco de México enfrentaría las mismas restricciones que dichas instituciones de crédito. En este sentido, si algunos bancos comerciales locales no han podido repatriar esas divisas en efectivo, es altamente probable que el Banco de México tampoco pueda hacerlo ya que estas tienen el mismo origen y se multiplicaría el riesgo, ya que en este supuesto lo tendrían tanto el Banco de México como la institución que originó la transacción. Inclusive, el artículo Tercero Transitorio de la iniciativa inicia el derecho de venta de efectivo en moneda extranjera al Banco de México al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual el Banco Central asumiría la responsabilidad antes descrita de manera inmediata.

De acuerdo con lo anterior, la adquisición de los billetes y monedas extranjeros a que se refiere la iniciativa haría que el Banco de México pase de ser una entidad pública que, por sus operaciones, no representa en modo alguno un riesgo de lavado de dinero, a una que

quedaría clasificada de alto riesgo en dicha materia. Esto tendría un fuerte impacto en las operaciones financieras que este lleva a cabo con entidades financieras del exterior para administrar la reserva de activos internacionales y las operaciones de agencia financiera en favor de Gobierno Federal.

Afectación en la disponibilidad de la reserva de activos internacionales. En caso de que el Banco de México adquiriera moneda extranjera en efectivo, dichos billetes y monedas no cumplirían con las condiciones económicas ni legales que se requieren para que formen parte de la reserva de activos internacionales. En particular, si esos recursos no se pueden utilizar en operaciones con entidades de los mercados extranjeros, ello haría que tales recursos no cuentan con la disponibilidad inmediata que se requiere para que sean utilizados en los fines económicos y legales de la propia reserva.

Al respecto, el artículo 19, fracción I, de la Ley del Banco de México dispone que la disponibilidad de las divisas propiedad del Banco de México que constituyan la reserva no debe quedar sujeta a restricción alguna. De esta forma, la reserva que se constituya con esos activos podrá cumplir con el objeto que establece el artículo 18 de la Ley citada, consistente en coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país. Las operaciones cambiarias que realiza el Banco Central en apego a las directrices de la Comisión de Cambios no involucran en forma alguna la utilización de divisas en efectivo. En el mismo sentido, los lineamientos internacionales establecidos por el Fondo Monetario Internacional también indican que los activos de reserva deben tener alta disponibilidad. En particular, la definición de Activos de Reserva del Manual de la Balanza de Pagos, sexta edición en español, en su párrafo 6.64 señala lo siguiente:

Activos de Reserva: “Los activos de reserva se definen como activos externos que están disponibles de inmediato y bajo el control de las autoridades monetarias para satisfacer necesidades de financiamiento de la balanza de pagos, para intervenir en los mercados cambiarios a fin de influir sobre el tipo de cambio y para otros fines conexos (como el mantenimiento de la confianza en la moneda y la economía y servir como base para el endeudamiento externo).”

De acuerdo con lo anterior, si los activos de la reserva no se pueden emplear en operaciones financieras de alta liquidez, su sola custodia en bóvedas anularía la utilidad de estos activos para los fines de la reserva, y sería un activo ilíquido e improductivo. Adicionalmente, al mantenerse en efectivo, tales monedas no podrían ser invertidas, lo que afectaría el rendimiento de la reserva internacional. Así, el Banco de México asumiría un costo que correspondería a los intereses pagados por las operaciones pasivas pactadas para poder

adquirir dichos recursos en efectivo. Además, el Banco de México incurriría en costos adicionales por las operaciones que tendría que llevar a cabo para manejar los billetes y monedas que adquiriría de las instituciones de crédito conforme a lo previsto en la iniciativa. Estos costos estarían asociados a las acciones de almacenamiento, autenticación, contabilidad y, en su caso, clasificación que el Banco de México llevaría a cabo, además de su transporte en territorio nacional y envío a entidades del exterior por medio de empresas especializadas.

Por las razones antes expuestas, es claro que los billetes y monedas extranjeras que adquiriera el Banco de México no cumplen con las características esenciales de los activos internacionales que se mantienen en reserva, ya que no podrían ser utilizados para liquidar operaciones en los mercados extranjeros como parte de la reserva referida, y constituirían un activo fijo improductivo, ajeno a la propia reserva. Más aún, desde que se eliminó el régimen de tipo de cambio fijo, el Banco de México dejó de participar en operaciones con moneda extranjera en efectivo, evitando así intervenir de manera activa con las entidades financieras del país para intercambiar moneda nacional a cambio de moneda extranjera. A este respecto, cabe apuntar que, conforme a los registros con que cuenta el Banco de México desde 1998, este no ha realizado operaciones de política cambiaria con instituciones de crédito que involucren dólares en efectivo.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que, en cualquier operación de compra de dólares por parte del Banco de México, independientemente de que sea en efectivo o en fondos en depósito, la contrapartida constituye una inyección de pesos que debe ser esterilizada con operaciones de mercado abierto. En este sentido, al adquirir los billetes y monedas que propone la iniciativa, el Banco de México tendría que hacer más operaciones de mercado abierto para emitir pasivos. Así, con la iniciativa, el Banco Central estaría emitiendo pasivos para financiar la adquisición de activos de las instituciones de crédito, es decir, tendría la obligación de otorgar recursos a un propósito específico, en sentido contrario a la autonomía del Banco de México, como se expondrá a continuación. Además, esto, podría incrementar la emisión de títulos de regulación monetaria, generando distorsiones en sus precios (bajas en el precio o aumentos en la tasa). Cabe aclarar que, si esto sucediera, el Banco asumiría el costo financiero de las operaciones en activos improductivos de la banca.

Afectación de la reserva de activos internacionales por el riesgo inherente a billetes y monedas extranjeros. La operación del Banco Central, en términos del manejo de la reserva de activos internacionales, se podría poner en peligro con el riesgo que este asumiría como parte de la operación con billetes y monedas extranjeros. Esto ocurriría así debido a la dependencia del propio Banco de México en cuentas de correspondencia con entidades financieras del exterior, que podrían verse afectadas. En caso extremo, tales cuentas podrían cerrarse por parte de los corresponsales, como se expondrá más adelante. Este es

un riesgo que vulneraría la seguridad nacional y afectaría de manera muy grave al Estado Mexicano.

La afectación de las cuentas de corresponsalía que el Banco de México tenga a su disposición derivaría de los procesos que deben llevar a cabo las instituciones que llevan dichas cuentas. En particular, como parte del análisis de riesgo del Banco de México que dichas instituciones financieras deben llevar a cabo, se debe tomar en cuenta que este riesgo no quedaría limitado solo a los montos de divisas en efectivo que capte el Banco de México conforme a lo anterior, sino que podría extenderse a la operación de las reservas internacionales en poder del Instituto Central.

Al respecto, es pertinente tomar en cuenta que las autoridades judiciales como administrativas de cualquier país extranjero en el que resida la institución financiera que custodie o administre parte de la reserva internacional podrían imponer al Banco de México acciones en contra de la movilidad y disponibilidad de la reserva internacional. En particular, dichas autoridades, en el momento en que, como resultado de alguna investigación o acción de supervisión, pudieran llegar a poner en duda la eficacia de los controles en cuestión, siempre se reservan el derecho de tomar las medidas que consideren necesarias para detener el flujo de recursos con riesgo de procedencia ilícita. Para ello, no se requiere el fallo final, ya que se puede implementar en las etapas tempranas del proceso por autoridades administrativas como medida cautelar. Es claro que, en una situación como esa, el riesgo reputacional y a la disponibilidad de las reservas internacionales del Estado Mexicano sería desproporcionalmente elevado.

Las situaciones anteriormente apuntadas harían que el Banco Central y la operación de los más de 194 mil millones de dólares del valor actual de la reserva, los cuales actualmente no están expuestos a ningún riesgo de lavado de dinero, se coloquen en un elevadísimo nivel de riesgo. En consecuencia, se podría afectar significativamente la operación y la disponibilidad de los activos de la propia reserva internacional, afectando la capacidad de pago en moneda extranjera que puede tener el Estado Mexicano e incrementando el riesgo de seguridad nacional sobre la referida reserva. Este es un riesgo que vulneraría la seguridad nacional y afectaría de manera muy grave al Estado Mexicano.

Afectación a otras funciones del Banco de México. Las operaciones que la iniciativa propone imponer al Banco Central, además de afectar la disponibilidad de dichos activos de la reserva internacional con la que debe contar en todo momento el Estado Mexicano, ocasionarían un impacto adverso muy severo en las funciones que este lleva a cabo con entidades financieras del exterior. Adicionalmente, al ser el Banco de México el agente financiero del Gobierno Federal, dichas actividades también se podrían ver seriamente afectadas en caso de que una autoridad extranjera considere que dicha institución ha

recibido recursos de procedencia ilícita. Más aún, se podrían poner en riesgo los acuerdos celebrados con autoridades monetarias y financieras del exterior en los que participa el Banco de México, lo cual podría llegar a vulnerar, en última instancia, las relaciones bilaterales del Estado Mexicano con los estados respectivos, en especial, en el caso de los EE.UU.A.

Para ilustrar con mayor claridad los riesgos adicionales en que incurriría el Banco de México, destacan los siguientes:

- Posible pérdida de inmunidad soberana en las operaciones que el Banco de México celebra con entidades del exterior. Al respecto, los países en los que el Banco de México celebra las operaciones para el manejo de la reserva de activos internacionales le confieren inmunidad soberana. A pesar de ello, si el Banco se coloca como intermediario de las operaciones que celebran las instituciones de crédito, como propone la iniciativa, se corre el riesgo de que las jurisdicciones del exterior no confieran a este Instituto Central la misma inmunidad. La pérdida de dicha inmunidad implica que el Banco de México y sus activos pueden ser sujetos de juicio en la jurisdicción respectiva, de tal forma que se podrían ejecutar embargos, aseguramientos y, en última instancia, decomiso y confiscación de dichos activos.
- Congelamiento o embargo de los recursos del Banco de México, así como de las cuentas en que se hayan mantenido y, en última instancia, su decomiso. Algunas jurisdicciones del exterior, como EE.UU.A., desarrollan esquemas de sanciones internacionales enfocadas a impedir a cualquier persona bajo su jurisdicción la realización de cualquier tipo de acto con otras personas del exterior que sean señaladas por las autoridades competentes, como sería la Oficina para el Control de Activos Foráneos (OFAC, por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro. Bajo este supuesto, en caso de que algún monto de los recursos que el Banco de México llegue a operar conforme a la propuesta de la iniciativa provenga de algún sujeto incluido en la lista de personas bloqueadas integrada por dicha autoridad, toda entidad de ese país podría quedar obligada a suspender sus operaciones con el Banco de México y podría congelar todas las cuentas que le lleve.
- Posible involucramiento del Banco de México en investigaciones de operaciones con recursos de procedencia ilícita. En caso de que las autoridades lleven a cabo investigaciones que involucren los billetes y monedas adquiridos por el Banco de México conforme a las operaciones de la iniciativa, este podría quedar incluido en los procesos legales respectivos, lo cual le generaría un fuerte impacto reputacional que motivaría a las entidades financieras globales a evitar operaciones con este.

- En casos extremos, varios bancos centrales han tenido que invertir sus reservas internacionales con instituciones supranacionales que garantizan la inmunidad del país, y la no embargabilidad de sus activos. Este escenario no es deseable ni viable para la inversión de los más de 194 mil millones de dólares que representa el valor actual de la reserva internacional.

En este contexto, cabe señalar que algunos bancos centrales de economías emergentes que participaban en la adquisición de billetes y monedas extranjeros del sistema financiero decidieron abstenerse de seguir realizando esas operaciones, como resultado de los riesgos substancialmente similares a los apuntados en esta nota. Tal es el caso del banco central de la República de Colombia.

- Posibles implicaciones negativas para acuerdos entre el Banco de México y otras autoridades financieras. En ese sentido, se pondrían en riesgo el North American Framework Agreement con el Tesoro de los EE.UU.A., la Reserva Federal y el Banco de Canadá, además de la línea swap con la Reserva Federal. En un caso extremo, los convenios con organismos internacionales también podrían estar en riesgo (e.g., la Línea de Crédito Flexible con el Fondo Monetario Internacional).
- Operación de los sistemas de pagos en dólares del Banco central (SPID). El sistema de pagos en dólares en tiempo real que desarrolló el Banco de México depende de las cuentas de corresponsalía bancaria que tiene tanto el Banco de México como los bancos participantes con bancos comerciales en EE.UU.A., al ser estas la fuente de liquidez en el sistema. Además, el esquema basado en la corresponsalía por parte de bancos comerciales en EE.UU.A. da a las autoridades de ese país la tranquilidad de que sus propios bancos confían en la seguridad del sistema desde la perspectiva de lavado. El potencial cierre de cuentas al Banco de México por parte de bancos corresponsales en EE.UU.A. derivada de la aplicación de esta iniciativa podría implicar problemas de continuidad operativa e incluso de viabilidad del sistema. Esto resulta en extremo preocupante ya que el SPID se ha convertido en un elemento fundamental en las cadenas productivas al interior del país que requieren liquidar operaciones en dólares con más de 2.3 millones de operaciones anualmente por un monto de más de 174 miles de millones de dólares.

Divisas objeto de incautación y acciones legales similares. Por otro lado, respecto de las divisas en efectivo que sean objeto de incautación, aseguramiento, decomiso, abandono o extinción de dominio, se debe hacer una distinción entre aquellas que sean parte de un proceso legal que se mantenga en curso y las que resulten de procesos finalizados que causen estado. Para las divisas del primer supuesto referido, los billetes y monedas respectivos se deben mantener en depósitos físicos a fin de conservar la cadena de custodia

y, en su caso, devolverlos a los legítimos propietarios en las mismas condiciones bajo las que se aseguraron.

Respecto de las demás divisas que sean objeto de decomiso, abandono o extinción de dominio, por medio de los cuales se integren a favor del Estado, las autoridades correspondientes pueden llevar a cabo su cambio a moneda nacional con las instituciones financieras respectivas. En este caso, aquellas instituciones que ofrezcan estos servicios requieren acreditar fehacientemente ante los corresponsales del exterior que dichos recursos derivan de los procesos legales respectivos, dado que, en estos casos, es claro que los recursos provienen de actividades ilegales, lo que genera cuestionamientos más profundos por parte de los corresponsales y autoridades de otros países. Bajo esta situación, se trasladaría al Banco de México la misma responsabilidad y riesgo si interviene en la compra de tales divisas como lo propone la iniciativa, lo cual generaría los mismos problemas anteriormente expuestos.

Posibilidad de atender las causas de la problemática que la iniciativa busca solucionar. La problemática que la iniciativa busca solucionar deriva de diversas causas que requieren de una acción coordinada de las distintas autoridades del país, incluyendo al Banco de México. Para ello, la presente Legislatura podría plantear medidas alternativas conducentes a este fin.

En primer lugar, se podrían implementar medidas que deberían ayudar a abrir más puertas de corresponsalía para todos los intermediarios mexicanos. De manera más concreta, dada la complejidad del fenómeno, su solución requiere la coordinación de todas las autoridades relevantes. Por ello, la eficacia de la iniciativa podría fortalecerse con la creación de una instancia especial de coordinación que atienda este problema, a la manera de otros existentes en la legislación actualmente en vigor para atender aspectos particulares del sistema financiero, como son el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, el Consejo de Inclusión Financiera y el Comité de Educación Financiera. En este esfuerzo, resulta de gran utilidad considerar también la relación que se debe guardar con las autoridades del exterior que inciden en la operación transfronteriza de su moneda.

En segundo lugar, esta Legislatura podría promover en ley la utilización de algunas herramientas que el Banco de México ha desarrollado, para apoyar a las instituciones en la realización de sus operaciones con instrumentos considerados de mayor riesgo. En particular, conviene destacar que la situación que motiva la iniciativa es resultado directo del cierre de las relaciones de corresponsalía de algunas instituciones financieras mexicanas por parte de entidades en EE.UU.A. Esto se debe, principalmente, a los aspectos relacionados con el manejo de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo por parte de las entidades en México. Ante esto, se considera que el Banco de México puede contribuir a mitigar la causa del problema mediante la creación de una plataforma

tecnológica que permita un mejor manejo de dichos riesgos. La plataforma tecnológica que el Banco podría desarrollar centralizaría la información de transacciones con divisas en efectivo, de manera que las instituciones financieras puedan conocer datos estadísticos de las operaciones que sus clientes realizan con otras entidades en el sector financiero, con la finalidad de permitirles hacer un proceso de debida diligencia más profundo y completo. Las entidades financieras consultarían dicha plataforma para completar su proceso de conocimiento de cliente usando la información que reciban. Con esto, las entidades mexicanas que provean este tipo de servicios estarán en posición de demostrar a sus contrapartes que funjan como bancos corresponsales en EE.UU.A. que sus procesos de conocimiento de cliente y de debida diligencia son lo suficientemente robustos para mantener las relaciones financieras con ello. De esta manera, se reduce la posibilidad de dólares en efectivo no puedan ser repatriados a EE.UU.A. y, con ello, la necesidad de que el Banco de México intervenga como se propone en la iniciativa.

Finalmente, el Banco de México comparte la sensibilidad de la afectación que se podría ocasionar al público ante la imposibilidad que las instituciones financieras del país puedan enfrentar para colocar en el país de origen la moneda extranjera que capten como parte de los servicios que ofrecen. Ante ello, el Banco Central reitera su compromiso a colaborar en la solución de la problemática planteado. Para tal fin, este Instituto considera conveniente promover que la ley que lo regula prevea las operaciones que este podría realizar con las instituciones financieras referidas, bajo condiciones claras que les permita resolver su problemática, sin ocasionar el traslado al Banco de México de los riesgos y afectaciones apuntados anteriormente.

En particular, el Banco de México podrá llevar a cabo la celebración de operaciones de financiamiento con las instituciones de banca múltiple que enfrenten las condiciones referidas que las imposibiliten a colocar en el país de origen la moneda extranjera que capten, derivado de los servicios que hayan estado ofreciendo de manera cotidiana. Esto, a fin de evitar poner en riesgo la aceptación de esa moneda por parte de tales instituciones, evitando con ello afectaciones al público en el acceso a operaciones con efectivo en moneda extranjera. A su vez, estas operaciones permitirían mitigar el impacto ocasionado en las operaciones con divisas de las instituciones por las condiciones antes descritas y, por otra parte, evitarían que Banco de México asuma los riesgos adquiridos por tales instituciones que hayan dado lugar a la imposibilidad para colocar en su país de origen la moneda extranjera captada por ellas. En caso de que dichas operaciones impliquen moneda extranjera, el Banco de México quedará sujeto a las directrices que, a este respecto, determine la Comisión de Cambios a que se refiere la Ley del Banco de México.

En todo caso, en textos adheridos a esta nota se proponen alternativas de propuestas que coadyuvarían a paliar y, eventualmente, a resolver el problema en cuestión.