

# SISTEMAS DE PAGOS EN MÉXICO

Francisco Joaquín MORENO Y GUTIÉRREZ  
Gabriela ARÉVALO CARMONA  
Humberto R. RIVERO SILVA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Banco de México*. III. *Sistemas de pagos*. IV. *Sistemas de pagos en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pagos se encuentran estrechamente vinculados al sistema financiero, pues éste provee la infraestructura necesaria para que aquéllos funcionen y los vasos comunicantes que llevan estabilidad o riesgo entre unos y otro son muy amplios.

Precisamente, esta vinculación hace necesario que el Estado vigile permanentemente el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y el sano desarrollo del sistema financiero.

Los sistemas de pagos hacen más eficiente la liquidación de operaciones de intercambio entre los diversos agentes económicos, permitiendo que las transacciones del día a día lleguen a buen término.

Por su parte, el sistema financiero debe propiciar el crecimiento económico al permitir asignar de mejor manera los ahorros de la sociedad hacia el financiamiento de actividades que generen empleo, producción y, en última instancia, bienestar.

A través de algunos sistemas de pagos fluyen en unos cuantos días, montos equivalentes al total de los bienes y servicios producidos en el país en un año. En estas circunstancias, dichos sistemas de pagos representan una oportunidad pero también un riesgo para el sistema financiero que debe ser evitado y, en la medida de lo posible, eliminado.

Lo anterior explica la importancia de que las autoridades financieras del país, y especialmente su Banco Central, velen por el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, especialmente de aquellos que pueden generar un riesgo sistémico, contando con las facultades necesarias para llevar a cabo su regulación y proveer a su observancia.

## II. BANCO DE MÉXICO

### 1. *Reforma y autonomía*

Mediante la reforma constitucional y legal de agosto y diciembre de 1993, vigentes respectivamente a partir del 21 de agosto de 2003 y 1o. de abril de 1994, el Banco de México se transformó de un organismo descentralizado, integrante de la administración pública federal paraestatal, en uno de los órganos constitucionales autónomos. Lo anterior con el fin de garantizar la independencia en la toma de decisiones por parte del banco central en el cumplimiento de su objetivo prioritario: “procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado”.<sup>1</sup>

El marco jurídico del Banco de México se encuentra integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley, Reglamento Interior, Acuerdo de Adscripción y Ley de Sistemas de Pagos.

La referida autonomía se apoya en:

- 1) Reconocer al Banco autoridad para emitir regulación, proveer a su observancia y aplicar sanciones.
- 2) Dotarlo de personalidad jurídica, patrimonio, así como de la facultad de decidir sobre su administración y presupuesto.
- 3) El que ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento.
- 4) El procedimiento de designación y remoción de las personas encargadas de su conducción.

Sobre este último tema, cabe resaltar que dicha designación es realizada por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. Con la finalidad de darle continuidad, entre otros, a la política monetaria, el encargo de las personas que conducen el banco central es desempeñado por periodos cuya duración

<sup>1</sup> Artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

y escalonamiento proveen al ejercicio autónomo de sus funciones y sólo pueden ser removidas por causa grave.<sup>2</sup> El periodo del gobernador dura seis años, el cual comienza el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al del presidente de la República; el periodo de los cuatro subgobernadores dura ocho años, sucediéndose cada dos años, el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo federal.<sup>3</sup>

Las personas encargadas de la conducción del Banco de México integran su Junta de Gobierno. Deben ser convocados a las sesiones de esta última el secretario de Hacienda y Crédito Público y el subsecretario del ramo, quienes tienen voz pero no voto en ese órgano colegiado. Además de la Junta de Gobierno, el gobernador y la Comisión de Responsabilidades, son los órganos primarios de la institución. Otros órganos establecidos en la Ley del Banco de México son la Comisión de Cambios y el Comité de Remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno.

## *2. Atribuciones respecto de los sistemas de pagos*

La Ley del Banco de México señala como una de sus finalidades “propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos”.<sup>4</sup>

Cabe destacar el papel que el Banco Central desarrolla como operador de algunos sistemas de pagos, el cual realiza al poner en circulación billetes y monedas metálicas, así como a través de la celebración de contratos de crédito y de depósito bancario de dinero con instituciones de crédito, entre otros.<sup>5</sup>

Además, a fin de dotarlo de más elementos para lograr esta finalidad, su Ley lo faculta para regular el servicio de transferencias de fondos a través de instituciones de crédito y de otras empresas que lo presten de manera profesional y determinar las condiciones en que dichas instituciones deben canjear y retirar los billetes y las monedas metálicas en circulación.<sup>6</sup> Asimismo, regula las características de las operaciones que realizan los intermediarios financieros, entre las que sobresalen diversas operaciones de las

<sup>2</sup> *Ibidem*, párrafo segundo.

<sup>3</sup> Artículo 40 de la Ley del Banco de México.

<sup>4</sup> Artículo 2o. de la Ley del Banco de México.

<sup>5</sup> Artículos 6o. y 7o., fracciones II, IV y VII, de la Ley del Banco de México.

<sup>6</sup> Artículos 26, 31 y 25 de la Ley del Banco de México.

instituciones de crédito relacionadas con los sistemas de pagos, como depósitos bancarios de dinero a la vista y emisión de tarjetas bancarias de crédito, débito y prepagadas.

El Banco de México está facultado para requerir a los intermediarios financieros información sobre sus operaciones, datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente puede solicitar a las comisiones supervisoras del sistema financiero realizar visitas de inspección a los intermediarios con el fin de revisar, verificar y evaluar la información que estos últimos le hubieran presentado. En dichas visitas puede participar personal del propio Banco.

Asimismo, está facultado para sancionar con multa al intermediario financiero que infrinja la Ley del Banco de México o las disposiciones que emanen de ella, así como para suspender sus operaciones con el infractor de que se trate.<sup>7</sup>

Como se verá con mayor detalle, a partir de diciembre de 2002, la Ley de Sistemas de Pagos dotó al Banco de México de nuevas y reforzadas atribuciones respecto de los sistemas de pagos de importancia sistémica.

### *3. Órganos con autonomía constitucional*

A nivel constitucional, la autonomía del Banco de México se encuentra prevista en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional, es decir, en la parte dogmática de la carta fundamental. Otros órganos con autonomía constitucional son el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estos dos órganos se encuentran previstos en la parte orgánica, el primero en el artículo 43 y el segundo en el artículo 102. Existen otros órganos, como la Auditoría Superior de la Federación, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuya regulación busca dotarlos de cierta autonomía al otorgarles personalidad jurídica y patrimonio propios. En el caso del IFAI, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 33 dispone que goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. No obstante lo anterior, la autonomía de este último órgano no se encuentra prevista en nuestra carta magna.

<sup>7</sup> Artículos 24, 27 y 37 de la Ley del Banco de México.

### III. SISTEMAS DE PAGOS

#### 1. *Concepto y distinciones*

Los sistemas de pagos han sido definidos como “un conjunto de instrumentos, procedimientos y normas para la transferencia de fondos entre los participantes del sistema”.<sup>8</sup> Pueden igualmente ser conceptualizados en un sentido general como el conjunto de operaciones, procedimientos y normas que permiten las transferencias de bienes, entre agentes económicos a efecto de facilitar y garantizar su circulación, con el propósito de dar cumplimiento a alguna obligación. Tratándose del ámbito financiero, el concepto de sistemas de pagos se encuentra circunscrito a la transferencia de valores y fondos, como dinero u obligaciones monetarias.

Es posible distinguir varios tipos de sistemas de pagos; si bien toda clasificación es un tanto subjetiva, en esta materia fundamentalmente hay dos puntos de referencia para dicha distinción: por una parte, el monto del pago o transferencia que se efectúa y, por otra, la forma y tiempo en que se lleva a cabo la liquidación.

#### A. *Monto del pago o transferencia*

Dependiendo de la cuantía del pago o transferencia, podemos clasificar a los sistemas de pagos en sistemas de alto y bajo valor.

##### a. *Sistemas de alto valor*

Los sistemas de pagos de alto valor, generalmente concentran las operaciones entre entidades financieras y entre éstas y el banco central. En la actualidad, en México la mayoría de estas operaciones se realiza a través del sistema contable del banco central mediante órdenes de transferencia que alcanzan un promedio de 4.4 millones de dólares de los Estados Unidos de América por operación.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Comité de Sistemas de Pago y Liquidación, *Principios básicos para los sistemas de pagos de importancia sistémica*, Banco de Pagos Internacionales, enero de 2001, p. 15.

<sup>9</sup> Se consideraron en este cómputo las órdenes de transferencia cursadas en enero de 2006 a través del SIAC, SPEI y SIDV.

El SIAC liquida diariamente órdenes de transferencias de fondos por aproximadamente 10 mil millones de dólares; el SPEI liquida diariamente órdenes de transferencia de

### b. *Sistemas de bajo valor*

Además de la moneda, los sistemas de pago de bajo valor comprenden diferentes medios de pago ofrecidos por el sector financiero, como cheques, débitos directos, domiciliaciones, tarjetas de crédito, débito y prepagadas.

El monto promedio de cada cheque librado en pesos es de aproximadamente mil ochocientos dólares. Los cheques emitidos en dólares de los Estados Unidos de América promedian una cantidad de 832 dólares. Las transferencias electrónicas de fondos diferidas ascendieron a 3,290 dólares cada una. Por su parte, el importe promedio de los débitos directos es de 111 dólares por operación, y el de cada domiciliación es de alrededor de 245 dólares. Tratándose de tarjetas de crédito el monto promedio por operación es de 84 dólares, mientras que se realizan pagos por un monto promedio aproximado de 94 dólares cada vez que se utiliza una tarjeta de débito.<sup>10</sup>

Cabe hacer notar que debido a la escasa profundización financiera y al incipiente desarrollo de instrumentos alternativos, la mayor parte de las obligaciones de menor cuantía siguen pagándose en efectivo.

### B. *Forma y tiempo de liquidación*

Atendiendo a este criterio es posible clasificar a los sistemas de pagos en sistemas de liquidación bruta en tiempo real, sistemas de liquidación neta diferida y sistemas híbridos.

#### a. *Sistemas de liquidación bruta en tiempo real*

Las transferencias se liquidan individualmente, tan pronto como son aceptadas por el sistema; sin embargo, las transferencias rechazadas gene-

fondos por aproximadamente 38 mil millones de dólares y el SIDV liquida diariamente operaciones con fondos y valores por aproximadamente 186 mil millones de dólares.

En su conjunto estos sistemas liquidan diariamente alrededor del 30% del Producto Interno Bruto (PIB) anual de México, el cual en 2005 ascendió a 750 mil millones de dólares, aproximadamente.

Para el cálculo de estas cifras se consideró un tipo de cambio de 10.60 pesos por dólar.

<sup>10</sup> Cifras estimadas con base en información de julio a septiembre de 2005 publicada por Banco de México a través de su página de Internet [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx). Para el cálculo de esta cifra se consideró el tipo de cambio del último día de dicho periodo equivalente a 10.8595 pesos por dólar.

ran a los participantes el riesgo de incurrir en falta de liquidez, el cual puede propagarse fuera del sistema.

### *b. Sistemas de liquidación neta diferida*

Se establece un periodo para recibir órdenes de transferencia al final del cual se realiza una compensación multilateral cuyo resultado neto se liquida. La compensación multilateral tiene el efecto de reducir el riesgo a que quedan expuestos los participantes durante el citado periodo; sin embargo, terminado el periodo y hasta la liquidación del saldo neto, subsiste el riesgo de crédito por el importe de dicho saldo.

La incapacidad de un participante para liquidar el saldo neto, puede afectar a las posiciones de los demás, impidiéndoles cubrir sus propias obligaciones, lo cual a su vez puede afectar a contrapartes fuera del sistema.

### *c. Sistemas híbridos*

Aquellos que combinan la liquidación definitiva de los sistemas de liquidación bruta en tiempo real, con el eficiente manejo de liquidez propio de los sistemas de liquidación neta diferida. Se distinguen por la mayor frecuencia de la compensación multilateral de órdenes de transferencia durante el día de operaciones, efectuándose la liquidación definitiva tras cada compensación multilateral de manera inmediata. En estos sistemas los participantes requieren menor liquidez que en los sistemas de liquidación bruta en tiempo real y se aminora la posibilidad de que se actualice un riesgo sistémico.

## *2. Características de algunos elementos de los sistemas de pagos*

En los sistemas de pagos encontramos varios elementos, como son los fondos o valores objeto de las transferencias, el emisor de la orden de transferencia, el beneficiario y el intermediario, la orden de transferencia, los contratos celebrados entre los participantes de los sistemas y las garantías.

La regulación de los sistemas de pagos debe velar por que algunos de estos elementos reúnan ciertas características. Por ejemplo, las órdenes de transferencia y los pagos deben ser definitivos, las garantías deben estar protegidas contra embargos por parte de personas ajenas a los sistemas y debe darse preferencia a los participantes de sistemas de pagos que resulten

acreedores sobre cualquier otra clase de acreedor. A continuación se analizan estas características con mayor detalle.

### *A. Definitividad*

Definitivo es lo que decide, resuelve o concluye.<sup>11</sup> A tal efecto, las disposiciones deben establecer que la aceptación de una orden de transferencia y el pago correspondiente son concluyentes, esto es, que una vez que se haya producido la aceptación de dicha orden, cumpliendo con los requisitos que para ello dispusieron las normas internas de los sistemas de pagos, debe efectuarse su liquidación y compensación sin que el propio emisor o terceros puedan oponerse al pago resultante.

### *B. Inembargabilidad*

El concepto de inembargabilidad, se aplica a las garantías otorgadas para responder del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los participantes de los sistemas de pagos.

No se trata de una inembargabilidad absoluta, pues se trata simplemente de no impedir a los participantes de un sistema de pagos que resulten acreedores, la libre disposición de los bienes dados en garantía por un participante deudor que carezca de recursos suficientes para liquidar sus obligaciones.

De tal manera, los bienes dados en garantía deben ser inembargables precisamente mientras gocen de tal carácter, es decir, hasta que cierre sus operaciones el sistema de pagos respectivo, desde ese momento tales bienes podrían ser embargados y el participante se vería obligado el día siguiente a otorgar bienes diversos libres de gravámenes como garantía del cumplimiento de sus obligaciones derivadas del sistema de pagos de que se trate.

### *C. Prelación*

La prelación se refiere a la antelación o preferencia con que algo debe ser atendido respecto de otra cosa con la cual se compara.<sup>12</sup> El cumplimiento

<sup>11</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, Real Academia de la Lengua 2001.

<sup>12</sup> *Idem*.

to de las obligaciones resultantes de la operación de los sistemas de pagos, podría verse afectado por la existencia de otros créditos, particularmente cuando un participante es sujeto de procedimientos de insolvencia. A efecto de evitar lo anterior, es de total importancia que el producto de la ejecución de las garantías que otorguen los participantes en un sistema de pagos, se destine a pagar las obligaciones derivadas del sistema de pagos de que se trate con preferencia a cualquier otra obligación. En todo caso, el remanente que hubiere deberá utilizarse para dar cumplimiento al resto de las obligaciones de dicho participante.

#### IV. SISTEMAS DE PAGOS EN MÉXICO

##### 1. *Antecedentes*

Durante los últimos años, la complejidad y el creciente volumen de las transacciones financieras indujo a las autoridades de varios países a reformar sus sistemas de pagos con la finalidad de aumentar su seguridad y eficiencia.

A raíz del inicio de su autonomía, en 1994, el Banco de México comenzó una reforma integral al sistema de pagos del país, la cual tuvo entre sus principales objetivos los siguientes:

- a) Implantar un sistema de pagos electrónico.
- b) Controlar las cuentas corrientes que el Banco de México lleva a las instituciones de crédito para disminuir sobregiros.
- c) Implantar un sistema de entrega contra pago para operaciones con valores, a fin de disminuir el monto de liquidez necesario para cumplir las obligaciones resultantes.

A continuación abundamos sobre la manera en que la reforma de los sistemas de pagos en México ha logrado la consecución de estos objetivos.

##### *A. Sistema de pagos electrónicos*

En marzo de 1995, entró en operación el sistema de pagos electrónicos de uso ampliado (SPEUA), con un límite inferior para el saldo de cada operación igual al equivalente en moneda nacional a 50,000 dólares. A partir de junio de 1996, se redujo a 10,000 dólares el importe mínimo para las órdenes de transferencia. Para agosto de 1997 dicho importe pasó a 5,000 dólares.

En 2001, el Banco de México resolvió iniciar una reforma a los sistemas de pagos, a fin de adaptarlos a los *Principios básicos para los sistemas de pagos de importancia sistémica*, del Banco de Pagos Internacionales, emitidos en enero de dicho año. La primera tarea fue revisar la operación de tales sistemas. En particular, se consideró necesario evaluar la exposición al riesgo de los diferentes participantes en los sistemas de pagos y aprovechar los avances tecnológicos en materia informática para reducirlo. De esta manera se establecieron los siguientes principios rectores de la reforma:

- Reducir los riesgos inherentes a los sistemas de pagos y distribuir éstos de manera más equitativa entre los participantes.
- Abarcar todos los sistemas de importancia sistémica.
- Equilibrar la reducción de los riesgos que genera la operación de los sistemas de pagos y sus efectos sobre la eficiencia de los mercados financieros.<sup>13</sup>

En agosto de 2004, el Banco de México implementó un nuevo sistema de pagos denominado Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI),<sup>14</sup> el cual sustituyó al SPEUA.<sup>15</sup> El SPEI es un sistema de pagos de liquidación en tiempo real que permite a los bancos realizar transferencias de fondos entre sí y con sus clientes y, a diferencia del SPEUA, opera sin financiamiento del Banco de México o de las instituciones de crédito.

El SPEI contiene regulación específica en materia de responsabilidad de las instituciones de crédito frente a sus clientes, por la falta de envío o devolución, en los plazos establecidos en las propias disposiciones, de aquellas órdenes de pago que sus clientes les instruyan. Al respecto, en las disposiciones se señala que una institución tiene diez minutos para enviar una orden que le instruya su cliente siempre que éste cuente con los fondos respectivos. En caso de no hacerlo, la institución debe pagar al solicitante los intereses a la tasa que señala la propia disposición.

<sup>13</sup> Documento *La reforma al sistema de pagos*, contenido en la página electrónica del Banco de México en la red mundial Internet con nombre de dominio [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx).

<sup>14</sup> Numeral M.85. de la circular 2019/95 emitida por el Banco de México.

<sup>15</sup> A fin de evitar problemas por alguna falla en el nuevo sistema, el SPEI y el SPEUA coexistieron durante un plazo aproximado de un año. El SPEUA dejó de funcionar el 19 de agosto de 2005.

Asimismo, en el SPEI se establecieron mecanismos de contingencia que las instituciones de crédito deben implantar en el evento de alguna falla del sistema, así como diversas medidas que Banco de México puede adoptar y que las instituciones de crédito están obligadas a seguir en estos casos.

Por último, a partir de noviembre de 2005, las instituciones de crédito deben otorgar a sus clientes la posibilidad de incorporar información sobre el motivo que origina la orden de pago que solicitan. Esta información debe ser enviada a la institución de crédito receptora de la orden de pago, la cual a su vez debe informar tal motivo al beneficiario de la orden, sea o no cuentahabiente, ya sea a través de medios impresos o electrónicos.<sup>16</sup>

### *B. Sistema de atención a cuentahabientes del Banco de México*

Este sistema, conocido por sus siglas como SIAC, administra las cuentas que las instituciones de crédito y las casas de bolsa mantienen en el Banco de México. Estas cuentas permiten a sus cuentahabientes hacer pagos en tiempo real. Asimismo, en el SIAC se liquidan las operaciones que el Banco de México realiza con los intermediarios, como son las operaciones de mercado abierto.

La relevancia del SIAC radica en que en él se liquidan los demás sistemas de pagos de importancia sistémica, así como el sistema de liquidación de cheques y transferencias de fondos interbancarias administrados por la Cámara de Compensación de los bancos.

El Banco de México otorga financiamientos a través del SIAC permitiendo a los bancos sobregirar las cuentas que tienen en el banco central siempre que tales sobregiros estén garantizados por los participantes, salvo ciertas operaciones como la entrega de billetes y monedas en cuyo caso puede no haber garantías.

Con el objeto de lograr mayor seguridad jurídica para el banco central en relación con el pago de los financiamientos que otorga para el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, se ha instrumentado un nuevo procedimiento para dotar de liquidez a los bancos, a través de la celebración de operaciones de reporto con valores en las que, según la legislación mexicana, la propiedad de tales valores se transfiere al Banco de México, por lo que en caso de incumplimiento del acreditado, el banco central puede, sin

<sup>16</sup> Numeral M.85.32. de la circular 2019/95 emitida por el Banco de México.

necesidad de declaración judicial o de notificación al deudor, quedarse con dichos valores y en su caso exigir las diferencias que resulten a su favor.<sup>17</sup>

### *C. Sistema interactivo de depósito de valores*

En junio de 1996, empezó a operar un sistema que permite entregar valores contra su pago inmediato, conocido como SIDV, el cual es administrado por la Sociedad de Depósito Indeval, S. A. de C. V. (Indeval). La importancia del SIDV radica en que en este sistema se liquida el mayor monto de operaciones en nuestro país, por lo que algún trastorno en su operación puede generar un riesgo sistémico.

A través de este sistema el Banco de México:

- Instrumenta su política monetaria mediante la colocación de los Bonos de Regulación Monetaria que emite.
- Dota de liquidez al sistema financiero, mediante la celebración de las operaciones de reporto mencionadas en el numeral anterior.
- Recibe en garantía valores por los financiamientos que otorga a los bancos.

A partir de enero de 2005, se eliminó el crédito que otorgaba el Banco de México a los bancos para la liquidación de sus operaciones con valores en el SIDV.<sup>18</sup>

El Banco de México se encuentra analizando junto con el Indeval, una reforma integral de su sistema, con el fin de que cumplan con los principios y estándares internacionales en la materia.<sup>19</sup>

Las mencionadas reformas han tenido como finalidad establecer un sistema de pagos eficiente y moderno; sin embargo, es la Ley de Sistemas de Pagos, de diciembre de 2002, la que proporcionó una base jurídica sólida a los sistemas de pagos de importancia sistémica.

<sup>17</sup> Numeral M.71.3 de la circular 2019/95 emitida por el Banco de México.

<sup>18</sup> Circular-Telefax 1/2004 emitida por el Banco de México.

<sup>19</sup> Recomendaciones para los Sistemas de Liquidación de Valores emitidos por el Comité de Sistemas de Pago y Liquidación y del Comité Técnico de la Organización Internacional de Comisiones de Valores.

## 2. *Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Sistemas de Pagos*

La exposición de motivos resalta la relevancia que los sistemas de pagos cobran en un entorno globalizado, por la rapidez, la seguridad y la eficiencia con la que permiten liquidar transacciones financieras de gran volumen. Dada tal relevancia, es preciso contar con los instrumentos que permitan prevenir la actualización del riesgo sistémico, para lo cual las autoridades financieras de otras jurisdicciones han hecho énfasis en que la compensación y liquidación de las órdenes de transferencia cursadas a través de los sistemas de pagos deben ser definitivas, y que las garantías otorgadas por parte de los participantes deben ser preferentes a sus otras obligaciones.

La exposición de motivos señala que en México existen tres sistemas de pagos sistémicamente importantes, a través de los cuales, en 2002, se cursaban órdenes de transferencia cuyo monto agregado en cinco días de operación ascendía al Producto Interno Bruto de nuestro país. Por esta razón, se consideró fundamental proveer a la seguridad de dichas transacciones con la finalidad de proteger a la economía nacional, al sistema financiero y a los usuarios de servicios de los sistemas de pagos.

El ordenamiento que nos ocupa fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de diciembre de 2002, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

## 3. *Ley de Sistemas de Pagos*

### A. *Concepto legal de sistemas de pagos*

La Ley define a los sistemas de pagos como los acuerdos o procedimientos que reúnen los requisitos siguientes:

1. Participan, directa o indirectamente, al menos tres sociedades autorizadas para actuar como intermediarios financieros conforme a las leyes aplicables.
2. Aceptan en un año calendario un monto promedio mensual de obligaciones de pago, para su compensación o liquidación, igual o mayor al equivalente a cien mil millones de unidades de inversión.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El 18 de febrero de 2006 el valor de la unidad de inversión fue de 3.674988.

3. Tienen por objeto la compensación de órdenes de transferencia o la liquidación de órdenes de transferencia aceptadas.

Adicionalmente, la citada Ley considera como sistemas de pagos a los procedimientos que tengan por objeto la compensación de órdenes de transferencia o la liquidación de órdenes de transferencia aceptadas, en los que el Banco de México actúe como administrador del sistema.<sup>21</sup>

En todo caso, compete al Banco Central publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, en enero de cada año, la lista de sistemas de pagos sujetos a la Ley.<sup>22</sup>

Los referidos sistemas de pagos son:

- a) el Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV);
- b) el Sistema de Atención a Cuentahabientes de Banco de México (SIAC), y
- c) el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI).

#### B. *Finalidades de la Ley*

Las finalidades de la Ley de Sistemas de Pagos son:

- Establecer un marco jurídico acorde con estándares internacionales, tendente a proteger del riesgo sistémico a los sistemas de pagos.
- Incluir disposiciones legales para asegurar que la compensación y liquidación de las órdenes de transferencia aceptadas en dichos sistemas, así como la exigibilidad de las garantías correspondientes, sean definitivas.
- Dotar de facultades al banco central respecto de tales sistemas.

#### C. *Normas internas de los sistemas de pagos*

Los sistemas de pagos deben tener normas internas, expresamente convalidadas por los participantes, que dispongan sobre:

<sup>21</sup> Artículos 2o., fracción VIII, y 3o. de la Ley de Sistemas de Pagos.

<sup>22</sup> La lista de los sistemas de pagos a los que les aplica la Ley en 2006, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de enero de ese mismo año.

- El momento en el cual las órdenes de transferencia enviadas al sistema serán consideradas como órdenes de transferencia aceptadas.<sup>23</sup>
- Los criterios para determinar quién puede ser un participante en el sistema.
- Los medios de que el sistema disponga para controlar los riesgos derivados de la compensación o liquidación.
- Las medidas que serán adoptadas en caso de incumplimiento de un participante.
- Las medidas de seguridad del sistema operativo y medidas correctivas en caso de falla, incluyendo planes de contingencia.
- Las tarifas que pueden ser exigidas a los participantes en el sistema, las cuales no deben ser discriminatorias.
- La libertad de gravámenes de los activos otorgados en garantía del cumplimiento de las órdenes de transferencia aceptadas y su compensación.

El Banco de México se encuentra facultado para aprobar las normas arriba referidas y sus modificaciones. En todo tiempo puede requerir a los administradores de los sistemas que hagan cualquier cambio a dichas normas, cuando así lo considere conveniente, de conformidad con la Ley de Sistemas de Pagos. Las modificaciones respecto de las tarifas pueden ser vetadas por el Banco de México, dentro de los 15 días de haber recibido la notificación respectiva, previa audiencia del administrador, a fin de ejercer control sobre lo que, de otra manera, podría convertirse en una herramienta para crear concentraciones o bloquear el acceso de la competencia en los sistemas de pagos.

#### *D. Definitividad e irrevocabilidad de los pagos*

Unos de los puntos más relevantes de la Ley, fue establecer que las órdenes de transferencia aceptadas, su compensación y liquidación, así como diversas acciones necesarias para asegurar su cumplimiento, son firmes e irrevocables (es decir, definitivas), exigibles y oponibles a terceros.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Aquella que ha pasado todos los controles de riesgo establecidos por las normas internas de un sistema de pagos y puede por lo tanto ser liquidada de acuerdo con ellas.

<sup>24</sup> Artículo 11 de la Ley de Sistemas de Pagos.

Consecuentemente, las resoluciones administrativas y judiciales que limiten los pagos que un intermediario financiero debe hacer en un sistema de pagos, aun aquellas dictadas en un concurso mercantil, seguido contra éste para su disolución y liquidación, sólo podrán ejecutarse a partir del día hábil bancario siguiente a que dicha resolución hubiere sido notificada al administrador del sistema,<sup>25</sup> con el fin de que no tengan el efecto de impedir la compensación y liquidación de las órdenes de transferencia aceptadas, ni la ejecución de las garantías correspondientes. Sin embargo, esto no precluye los derechos de los acreedores de dicho participante para ejercer cualquier acción que tenga como finalidad satisfacer sus créditos.

Como medida de prevención, si tal resolución fuere dictada, el participante de que se trate debe incluir en su contestación a la demanda una relación completa de los sistemas de pagos en los que participe, así como señalar los domicilios de los administradores y cualquier otra información relevante para la práctica de notificaciones. Las órdenes de transferencia del participante en tal situación, no serán procesadas en lo sucesivo y hasta que el asunto sea resuelto.

### *E. Disposiciones que rigen a las garantías*

Algunas de las disposiciones más importantes de la Ley de Sistemas de Pagos son las relativas a las garantías<sup>26</sup> y las cuentas de los participantes que son destinadas al cumplimiento de las órdenes de transferencia aceptadas. Ningún embargo ordenado por una autoridad judicial o administrativa puede ser ejecutado sobre ellas, a partir del inicio de operaciones y hasta que el pago de todas las obligaciones derivadas de la liquidación de tales órdenes haya sido cumplimentado.

Asimismo, se establece en favor de los participantes en los sistemas de pagos y del Banco de México, un derecho de preferencia sobre el producto de la ejecución de las garantías. En caso que las cantidades resultantes fueren insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones garantizadas, los acreedores respectivos podrán ejercer sus derechos de conformidad con

<sup>25</sup> El Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deben ser notificados de dichas resoluciones, y su contenido y términos deben ser hechos del conocimiento de los demás participantes en el sistema.

<sup>26</sup> Que pueden ser válidamente constituidas, incrementadas, sustituidas o aceptadas a más tardar el día en que el administrador reciba cualquiera de las notificaciones mencionadas en el apartado anterior y de acuerdo con las normas internas del sistema.

las disposiciones aplicables, entre las que destaca la Ley de Concursos Mercantiles. Si hubiere un remanente, será puesto a disposición del resto de los acreedores.<sup>27</sup>

#### *F. Inembargabilidad de las cuentas de los intermediarios bancarios en el Banco de México*

La Ley de Sistemas de Pagos establece que son inembargables las cuentas que el Banco de México lleva a las instituciones de crédito, independientemente de que se utilicen o no para garantizar operaciones con el propio banco central y las garantías que se constituyen a favor del Banco de México, por operaciones con valores u operaciones de crédito celebradas con el gobierno federal, instituciones de crédito y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.<sup>28</sup> Estas cuentas son protegidas por la citada Ley, toda vez que en ellas se liquidan los sistemas de pagos de importancia sistémica, además de ser utilizadas por las instituciones de crédito para cursar órdenes de pago en los sistemas que administra el banco central.

#### *G. Resultados de la aplicación de la Ley de Sistemas de Pagos*

Antes de que la Ley de Sistemas de Pagos entrara en vigor, no existía en México algún procedimiento por el cual se protegieran los recursos que se operaban dentro de un sistema de pagos. Así, los acreedores de las instituciones de crédito podían solicitar a las autoridades judiciales ordenar diversos embargos en contra de las cuentas que tenían abiertas en el Banco de México.

En tales circunstancias, entre 1998 y 2002, se ordenaron alrededor de 102 embargos, por montos que ascendían a la cantidad de 267 millones de dólares aproximadamente. Es el caso, que poco más de 69 embargos fueron efectivamente trabados sobre las cuentas de instituciones financieras en el Banco de México, por un monto conjunto de 21 millones de dólares. La mayoría de dichos embargos fueron decretados por jueces de las entidades federativas.

A partir de la vigencia de la Ley de Sistemas de Pagos, han disminuido en forma significativa las órdenes de embargo decretadas sobre las cuentas

<sup>27</sup> Artículo 18 de la Ley de Sistemas de Pagos.

<sup>28</sup> Artículo 15 de la Ley de Sistemas de Pagos.

abiertas a las instituciones de crédito por las cuales participan en un sistema de pagos, pero no han cesado.

El desconocimiento de algunos juzgadores respecto de la Ley de Sistemas de Pagos ha ocasionado que a pesar de la vigencia, en ocasiones se insista en trabar embargo sobre las citadas cuentas, e incluso se apereciba al Banco Central con la aplicación de sanciones.

Entre los argumentos más comunes de los jueces destacan que la Ley de Sistemas de Pagos aplica únicamente cuando las partes en litigio son instituciones de crédito, así como que al no aclarar dicha Ley quiénes son los sujetos que participan en los sistemas de pagos, no debe ser aplicada por imprecisa.

Sin embargo, confiamos en que la tendencia hacia la disminución de los casos de órdenes de embargo de las cuentas de las instituciones financieras en el Banco Central continuará, y su eventual cese se logrará en la medida en que los juzgadores conozcan las disposiciones de la Ley de Sistemas de Pagos y entiendan las razones que la motivan.

En todo caso, sería conveniente modificar la Ley de Sistemas de Pagos a efecto de prever responsabilidades y sanciones para las autoridades que la contravengan, en especial para las que decreten embargos sobre las citadas cuentas.

Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de acudir en vía de amparo ante el Poder Judicial de la Federación alegando la violación a la Ley de Sistemas de Pagos, para que se verifique la constitucionalidad y legalidad de las órdenes de embargo que llegaren a otorgarse, y de los demás recursos, denuncias, querellas y demandas que puedan interponerse.

## V. CONCLUSIONES

*Primera.* En aras de una adecuada técnica jurídica, es conveniente que se prevea dentro del apartado orgánico de la Constitución, un capítulo que regule a los entes con autonomía constitucional, en particular al Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Segunda.* Es conveniente que se modifique la denominación de la Ley de Sistemas de Pagos por la de Ley de Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica, ya que este ordenamiento sólo regula a éstos. Ello sin perjuicio de la finalidad del Banco de México, conforme a su Ley, de propiciar en general el buen funcionamiento a los sistemas de pagos.

*Tercera.* La Ley de Sistemas de Pagos eliminó la posibilidad de dejar sin efecto una orden de pago aceptada, así como su compensación y liquidación, en el evento de que el juez concursal declare los efectos de la quiebra de una institución participante en un sistema de pagos.

*Cuarta.* La Ley de Sistemas de Pagos otorga al Banco de México facultades claras para supervisar y regular los sistemas de pagos de importancia sistémica, así como para aplicar sanciones en caso de que se infrinja la Ley o las disposiciones que emanen de ella.

*Quinta.* La definitividad de la compensación y liquidación, así como los controles de riesgos y medidas de contingencia para el caso de incumplimiento o de fallas operativas, que deben observarse en los sistemas, reducen la posibilidad de que el Banco de México se vea forzado a actuar como prestamista de última instancia y así evitar que se apliquen recursos públicos.

*Sexta.* Es importante que se modifique la Ley de Sistemas de Pagos, a fin de precisar que cualquier autoridad que ordene el embargo de las cuentas que las instituciones de crédito están obligadas a mantener en el Banco de México, así como de sus garantías, incurrirá en responsabilidad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Oxford, 2001.

BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El Banco de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

BORJA MÚJICA, Fernando, “Situación actual del sistema financiero mexicano y apertura financiera”, *El Foro, Revista de la Barra Mexicana Colegio de Abogados*, t. VIII, núm. 1, primer semestre de 1995.

CABRERA RODRÍGUEZ, Tania, *La regulación de los sistemas de pagos en México*, México, Escuela Libre de Derecho, tesis de licenciatura en derecho, 2004.

COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DEL SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, “Dictamen que contiene proyecto de Ley de Sistemas de Pagos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 71, LVIII Legislatura, año 3, 24 de octubre de 2002.

COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Dictamen que contiene proyecto de Ley de Sistemas de Pagos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1121-I, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 31 de octubre de 2002.

- COMITÉ DE SISTEMAS DE PAGO Y LIQUIDACIÓN, *Principios básicos para los sistemas de pagos de importancia sistémica*, Banco de Pagos Internacionales, enero de 2001.
- MAYER, Martin, “The Fed. The Inside Story of How the World’s Most Powerful Financial Institution Drives the Markets”, *First Plume Printing*, julio de 2002.
- MORENO Y GUTIÉRREZ, Francisco J. *et al.*, *Implicaciones jurídicas de las funciones que realizan los bancos centrales en los sistemas de pago. Participación de los bancos centrales en los sistemas de liquidación y compensación de valores*, VII Reunión de Asesores Legales de Banca Central CEMLA, Buenos Aires, septiembre de 2005.
- REYES KRAFT, Alfredo, *Firma electrónica, situación legal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- SHEPPARD, David, *Sistemas de pago*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1997.
- STURM, Andy, “El papel de los bancos centrales en los sistemas de pagos”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, México, vol. XLVI, núm. 2, marzo-abril de 2000.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, 30a. ed., México, Porrúa, 1996.

### *Fuentes electrónicas*

- <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>  
<http://www.senado.gob.mx>  
<http://www.shcp.gob.mx>  
<http://www.cnbv.gob.mx>  
<http://www.ipab.org.mx>  
<http://www.condusef.gob.mx>  
<http://www.banxico.org.mx>  
<http://www.juridicas.unam.mx>  
<http://www.legatek.com/>  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>  
<http://www.bis.org>