

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



La suscrita, Sen. Indira Kempis Martínez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72, fracción H, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 66, párrafo 1, inciso a) y 67, párrafo 1, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, 56, 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 8, punto 1, fracción I, 164, 169, 172 174, 175, párrafo 1, 176, 177, párrafo 1, y 178 del Reglamento del Senado de la República, ocurro a presentar **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción VII al artículo 3º de la Ley del Banco de México**; lo anterior, al tenor de la siguiente:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El último Reporte Nacional de Inclusión Financiera indica que el 56% de la población mexicana no cuenta con una cuenta formal de ahorro, lo que indica que alrededor de 67 millones de personas que no cuentan con un ingreso para cubrir sus necesidades y por lo tanto con los requisitos financieros. Esto se traduce en falta de confianza e interés en las instituciones bancarias para que este sector de la población pueda acceder a un producto financiero formal para el ahorro.

En materia de educación financiera, el reporte antes citado expresa que el 68% de la ciudadanía mexicana adulta no tiene acceso a educación financiera, por lo que no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones en cuanto al uso de conceptos financieros básicos, como lo son el ahorro, el crédito y/o el ahorro para el retiro y cómo éstos pueden impactar positivamente en su calidad de vida.

De acuerdo con estos datos, aproximadamente la mitad de los mexicanos se encuentra excluida del sistema financiero, lo que genera un problema de una magnitud importante en nuestro país no solo desaprovechando los beneficios que éste ofrece sino también discriminando financieramente a los deciles más bajos de nuestra sociedad, quienes no pueden hacer uso del sistema financiero mexicano para lo que a sus intereses convenga. Es necesario realizar acciones para que con el uso de la tecnología se pueda promover y garantizar la inclusión financiera.

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



Nuestra constitución ha avanzado en materia económica en los últimos tiempos, lo cual puede incluso dar la posibilidad de considerar la inclusión financiera como un derecho humano emergente y que a través de esta se ramifiquen legislaciones que garanticen la educación y el acceso financiero a la totalidad de la ciudadanía en nuestro país para disminuir las problemáticas y profundas brechas económicas en nuestra sociedad.

La tecnología representa un gran aliado para buscar los objetivos deseados en esta materia, y para explicar la importancia de la inclusión financiera y su carácter de derecho humano emergente, es necesario entenderlo a través de los siguientes tres ejes rectores del mismo.<sup>1</sup>

## **Sistema financiero**

Un sistema financiero es un conjunto de sujetos, intermediarios y autoridades que, bajo un marco jurídico específico, se ocupan de la actividad de intermediación financiera y sus servicios complementarios. Es decir, de manera general, hay una captación de recursos por parte de los bancos autorizados por el Estado (autoridades financieras) que pueden recibir dinero por parte del público, ya sea como ahorradores o inversionistas, porque tienen algún excedente de recursos y no requieren utilizarlo en ese instante. Por otro lado, hay personas físicas o morales (empresas) que necesitan dichos recursos, ya sea para invertirlos en algún proyecto personal, empresarial o solventar alguna contingencia y que pueden obtenerlos a través de operaciones de crédito celebradas con los bancos<sup>2</sup>. Además, el sistema financiero tiene un papel fundamental dentro de la economía porque por medio de los bancos se dan estas operaciones financieras que impulsan el desarrollo y crecimiento económico del país.

## **Intervención del Estado**

Sin embargo, estas operaciones necesitan de la intervención del Estado mexicano a través de la creación de leyes, disposiciones secundarias y, sobre todo, de la generación de políticas públicas que promuevan el desarrollo y crecimiento económico; la estabilidad del sistema financiero y la protección de los usuarios. Esto se desprende del llamado capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecido del artículo 25 al 28.

---

<sup>1</sup> Say Chan, Ivan, “¿Surgimiento de un nuevo derecho humano? Un análisis de la inclusión financiera”, Derecho en Acción, 9 de abril 2020, ¿Surgimiento de un nuevo derecho humano? Un análisis de la inclusión financiera – Derecho en Acción (cide.edu).

<sup>2</sup> Rubio Márquez, Vanessa, Reforma financiera, Fondo de Cultura Económica, 2017, p.16.

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



El doctor José Roldán Xopa, investigador y experto en Derecho Constitucional y Administrativo señala que, si bien, esta “Constitución Económica” incorporó, desde el final de la década de los 80, valores del mercado como la competencia económica, la privatización y regulación especializada de ciertos sectores por órganos reguladores, no se puede soslayar la narrativa de derechos humanos que se incorporó a la CPEUM en virtud de la reforma de 2011 y, sobre todo, que su garantía y protección sea real y efectiva<sup>3</sup>.

Debemos recordar que, en 2013, a través de las “Reformas estructurales (Telecomunicaciones y Financiera)” fueron constitucionalizados nuevos derechos humanos, como el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, a la radiodifusión y las telecomunicaciones, banda ancha e internet, así como cambios normativos al sistema financiero para aumentar y mejorar la inclusión financiera de las y los mexicanos. Por lo que la intervención del Estado mexicano en la economía debe ser “apreciada y asumida por los distintos operadores jurídicos como una narrativa de inevitable relación con los discursos de derechos humanos, la competitividad y el desarrollo. Así, los agentes económicos interpretan las libertades económicas como derechos humanos o derechos fundamentales”<sup>4</sup>.

## **Inclusión Financiera**

Esta inclusión es considerada por el Banco Mundial (BM) como un factor determinante en la consecución de una vida digna; asimismo, es probable que las personas usen los servicios financieros como créditos y seguros para iniciar y ampliar negocios, invertir en educación o salud, gestionar riesgos y sortear crisis financieras que pueden resultar en mejorar su calidad general de vida<sup>5</sup>.

Desafortunadamente, en general, las cifras sobre inclusión financiera no son tan positivas para los hombres e incluso suelen ser más graves para las mujeres. Según el BM ellas suelen tener menor acceso a las instituciones financieras y mecanismos de ahorro formales<sup>6</sup>. Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) define la inclusión financiera como el “acceso que las personas puedan tener al sistema financiero formal, así

---

<sup>3</sup> Roldán Xopa, José, La ordenación constitucional de la economía (Del Estado Regulador al Estado Garante), Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 28.

<sup>4</sup> Ibidem, p.35.

<sup>5</sup> Banco Mundial, La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad, <http://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview#1>.

<sup>6</sup> World Bank Group, The Global Findex Database 2017 Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution.

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



como al uso adecuado de productos y servicios financieros como lo es el ahorro, el crédito, los seguros y las cuentas de ahorro para el retiro, entre otros”<sup>7</sup>.

En el mismo sentido, la CNBV señala que para que pueda garantizarse la inclusión financiera es imprescindible que el Estado, a través de la regulación del sistema financiero propicie un mayor acceso y uso de servicios financieros a través de su intervención para garantizar que los proveedores de servicios brinden un trato justo y un servicio de calidad a sus usuarios, así como crearse programas de educación financiera que faciliten los conocimientos necesarios para que las y los mexicanos tomen decisiones informadas y conscientes de sus recursos financieros<sup>8</sup>.

Por otro lado, Ankit Sharma, egresado de la London School of Economics y quien asesora a firmas líderes en servicios financieros en transformación digital y financiera en todo el mundo, menciona que la inclusión financiera tiene dos aspectos centrales: “uno es proporcionar acceso a servicios financieros y el otro es promover la participación de los usuarios en esos servicios”. Es decir, comparte el primer elemento con la CNBV, pero añade la participación de los usuarios en estos servicios. En otras palabras, de nada sirve que una persona pueda tener una cuenta bancaria ya que, si no la usa, no es inclusión financiera<sup>9</sup>.

Periódicamente la Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros analiza y estudia el comportamiento de los mexicanos a través de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), misma que expone en con la siguiente información recabada<sup>10</sup>:

En México, el 97% de la población adulta (77.6 millones de personas) ya tiene posibilidad de acceder al sistema financiero, considerando sucursales, cajeros automáticos, terminales punto de venta y corresponsales bancarios (cadenas comerciales y tiendas de conveniencia, entre otros). No obstante, son 39.4 millones (el 56%), los que usan algún tipo de producto financiero.

A nivel nacional, prácticamente 25 millones de personas (35.5% de los adultos) ahorran a través de una institución financiera. Los dos productos más importantes para hacerlo son la

---

7 Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2018), Reporte Nacional de Inclusión Financiera 2018, p.22.

8 *Ídem*.

9 Ankit Sharma (7/03/2019), Inclusión Financiera tan simple como abrir una cuenta bancaria o no, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/ankit-sharma/nacion/inclusionfinanciera-tan-simple-como-abrir-una-cuenta-bancaria-o-no>

10 Comisión Nacional para la Protección y la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ¿Cómo usamos los mexicanos los servicios financieros? <https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=965&idcat=1>

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



cuenta de nómina y la cuenta de ahorro, con el 60.5% y el 46.6% respectivamente. El 43.7% de la población adulta (30.7 millones de personas) si bien ahorra, lo hace sin recurrir a una institución financiera, es decir, prefiere guardar el dinero en su casa (64.8%), meterlo en una tanda (31.7%), prestarlo a la familia, entre otros.

Por otra parte, 19.3 millones de adultos (27.5%) son usuarios del crédito formal; destaca el uso de las tarjetas de crédito departamentales como el producto más importante (54%), seguido de las tarjetas de crédito bancarias (25%), los créditos personales (10%), de nómina (7%), entre otros. No obstante, al igual que para el caso del ahorro, también es mayor el porcentaje de personas (33.7%) que recurre a opciones de crédito informales, siendo la familia la más relevante (19.3%), los amigos (13.6%) y las casas de empeño (6.7%).

En cuanto al uso de otros productos financieros, destaca el que el 22% de las personas adultas (15.4 millones), cuentan con algún tipo de seguro privado, siendo el de vida el más utilizado, seguido del seguro de auto y del de gastos médicos mayores. Mientras que para el 4.8% de los adultos, la cuenta de ahorro para el retiro (Afore) significa su único canal de acceso al sistema financiero.

Con respecto a la administración de los recursos, el 79.5% de los adultos no lleva un registro de sus gastos (no hace un presupuesto familiar); contra sólo el 11.5% que siempre lo hace y, un 9% que lo realiza solo algunas veces. Ante una emergencia, los préstamos entre familiares y amigos es la forma más frecuente de obtener recursos (67.4%), le sigue el empeñar algún bien (36.3%), echar mano de los ahorros (34.9%) y solicitar un adelanto de sueldo (22.4%).

Los canales de acceso al sistema financiero más utilizados por la población siguen siendo las sucursales (40%) y los cajeros automáticos (38%), los cuales se usan principalmente para la realización de tres operaciones: retiro de efectivo, depósitos y consulta de saldo. Destaca el hecho de que el 30% de los adultos ya hagan uso de los correspondientes bancarios para algunos servicios financieros básicos, lo que ha permitido acercar estos servicios a lugares donde antes no había presencia. Un área de oportunidad sigue siendo el uso de la tecnología para la realización de operaciones con productos financieros: sólo el 5% de los adultos tiene banca por internet y, 2% tiene banca por celular.

El tiempo promedio para trasladarse a una sucursal bancaria es de 26 minutos y el costo promedio es de \$28. Mientras que trasladarse a un cajero toma 20 minutos en promedio, y un costo promedio de \$21.

El Banco de México anteriormente se ha pronunciado respecto a los activos virtuales, exponiendo una exhaustiva definición que ha detallado el concepto en legislaciones competentes como lo es la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. De

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



acuerdo con lo acordado por el Banco de México, se puede definir a un activo virtual de la siguiente manera<sup>11</sup>:

(i) una unidad de información que no representa la tenencia de algún activo subyacente a la par, y que es unívocamente identificable, incluso de manera fraccional, almacenada electrónicamente,

Respecto a la primer parte de la definición, se considera que no existe un bien subyacente ni un activo ajeno que respalde el valor de un activo virtual uno a uno. El valor está definido por la oferta y demanda, la cual depende de la confianza de los compradores en la tecnología que le da seguridad y operatividad al activo virtual. En este sentido, la definición no toma en cuenta a aquellos activos que utilizan la misma tecnología que los activos virtuales más conocidos y que representan la tenencia a la par de algún activo subyacente como acciones, divisas o moneda de curso legal.

La tecnología que soporta a los activos virtuales permite que las unidades de dichos activos e incluso sus fracciones, no sean fungibles. En particular, cada unidad o fracción, tiene un histórico de transacciones que permite la distinción entre todos los demás. Debido a que no tienen un carácter físico, los activos virtuales yacen en una red de computadoras que contiene toda la información transaccional de los activos virtuales.

Las computadoras que forman la red están constantemente confirmando nuevas transacciones y actualizando el registro que comparten todas estas.

(ii) cuyo control de emisión está definido mediante protocolos predeterminados y a los que se pueden suscribir terceros,

Sobre lo referente a los protocolos, las computadoras que operan en la red, las cuáles registran las transacciones de activos virtuales, deben seguir las reglas de emisión para poder confirmar las transacciones, y dichas reglas se deben establecer en protocolos predeterminados. Existe la posibilidad de que nuevas computadoras puedan formar parte de la red. Sin embargo, no es una característica necesaria.

(iii) y que cuenta con reglas que impiden que las réplicas de la unidad de información o sus fracciones se encuentren disponibles para ser transmitidas más de una vez en un mismo momento.

---

<sup>11</sup> Banco de México, Sobre los activos virtuales, los riesgos relevantes y el posicionamiento del Banco de México, <https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/1---que-es-un-activo-virtua.html>

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



Por último, se logra evitar que las réplicas de la unidad de información puedan ser transmitidas más de una vez en un mismo momento (el doble gasto) por medio de la identificación de las unidades o fracciones de un activo virtual a través de una revisión de su historial de transacciones particular, así como por medio de elementos criptográficos y etiquetas de tiempo, se evita que dicho activo virtual pueda ser gastado más de una vez al mismo tiempo.

En congruencia con todo lo expuesto, esta Iniciativa con Proyecto de Decreto adicionar la fracción VII al artículo 3ero de la Ley del Banco de México de la siguiente forma:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:</p> <p>I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;</p> <p>II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;</p> <p>III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;</p> <p>IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;</p> <p>V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y</p> <p>VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales</p>	<p>ARTICULO 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:</p> <p>I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;</p> <p>II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;</p> <p>III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;</p> <p>IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;</p> <p>V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.</p> <p>VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales</p>

# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.	extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, y  <b>VII. Expedir disposiciones para garantizar la libre circulación de los activos virtuales en el territorio nacional.</b>
---	---

Así, se pone a consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente **Proyecto de:**

### DECRETO:

**ÚNICO.-** Se adiciona la fracción VII. Del artículo 3º de la Ley del Banco de México para quedar como sigue:

“**ARTICULO 3o.-** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, y



# INDIRA KEMPIS

SENADORA  
POR NUEVO LEÓN



**VII. Expedir disposiciones para garantizar la libre circulación de los activos virtuales en el territorio nacional.”**

### **TRANSITORIOS:**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

*“PROTESTO LO NECESARIO EN DERECHO”*

---

Sen. Indira Kempis Martínez