

EL COMERCIO Y LAS TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS DE FONDOS EN MÉXICO

Eduardo GÓMEZ ALCÁZAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Comercio*. III. *Sistemas de pagos*.
IV. *Transferencias electrónicas de fondos en México*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que el hombre se dio cuenta de que el comercio de bienes y servicios es la mejor forma de satisfacer sus múltiples necesidades, esta actividad comenzó a tomar creciente importancia para el desarrollo de la humanidad. En un principio, de manera local y posteriormente extendiéndose a otras regiones.

Actualmente, la globalización influye en la transformación de las relaciones sociales y económicas de las naciones, propiciando la modernización de los servicios financieros y de los sistemas de pagos, los cuales deben adecuarse de forma constante a las nuevas circunstancias con el fin de seguir alcanzando los objetivos para los que fueron creados.

Así, los servicios financieros y los sistemas de pagos se han vuelto indispensables para el desarrollo económico de los países, ya que actúan como herramientas de apoyo en las actividades productivas y comerciales. Por tal motivo, es conveniente fomentar el ordenado, oportuno y eficiente crecimiento del sector financiero en su conjunto.

El propósito del presente trabajo es destacar algunos aspectos relevantes del marco jurídico y conceptual aplicable al comercio y, en particular, al comercio de servicios. Al efecto, se hace referencia a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al Acuerdo General sobre el Comercio de

Servicios (GATS), al igual que al proceso de apertura comercial de nuestro país.

Asimismo, se describen ciertos conceptos representativos de los sistemas de pagos en general y se explica el funcionamiento de dos de los sistemas de pagos más recientes e importantes que operan en México, mediante los cuales se realizan transferencias electrónicas de fondos, tanto a nivel interno como desde el extranjero. Uno de ellos, es el denominado Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) y el otro el conocido como la interconexión de los sistemas de pagos de los Estados Unidos de América y México o Directo a México.

II. COMERCIO

En la época actual, en la que los requerimientos de satisfactores se incrementan día a día y se vuelven más complejos, sólo es posible tener acceso a ellos gracias a la globalización de los mercados y a que las distancias y las fronteras han dejado de ser un obstáculo. Por lo anterior, el comercio internacional se ha reafirmado como uno de los principales motores de la economía mundial y del desarrollo de los países que la integran.

1. *Organización Mundial del Comercio*

Con motivo de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en abril de 1994, se establecieron las nuevas bases para liberalizar y desarrollar el comercio de bienes. Asimismo, y lo que es más importante, se crearon las bases para liberalizar el comercio de servicios.

Cabe aclarar que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, creado al amparo de la OMC (para fácil referencia: GATT de 1994), es jurídicamente distinto al acuerdo del mismo nombre denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del 30 de octubre de 1947 (en adelante GATT de 1947).

En la fecha de la entrada en vigor del Acuerdo que establece la OMC, es decir el 1o. de enero de 1995, los miembros iniciales fueron los países contratantes del GATT de 1947 —incluido México—, así como los países de las en ese entonces denominadas comunidades europeas que aceptaron el contenido del aludido nuevo Acuerdo.

El artículo VIII del citado Acuerdo por el que se establece la OMC, señala que ésta tendrá personalidad jurídica y que cada uno de sus miembros le debe conferir la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Dentro de los objetivos de la Organización, está el ser el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros, en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos que la integran.

Conforme al artículo III del aludido Acuerdo constitutivo, las funciones principales de la OMC son:

1. Facilitar la aplicación, la administración y el funcionamiento del Acuerdo, así como favorecer la consecución de sus objetivos;
2. Ser el foro para las negociaciones entre sus miembros sobre sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación;
3. Servir de foro para ulteriores negociaciones entre sus miembros;
4. Administrar las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias;
5. Administrar el mecanismo de examen de las políticas comerciales, y
6. Cooperar, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional, así como con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus organismos conexos, a fin de lograr armonía en las políticas económicas a escala mundial.

Dentro de la estructura de la OMC destacan por su importancia los dos órganos siguientes:

1. La Conferencia Ministerial, la cual está compuesta por representantes de todos los países miembros, que se reúne por lo menos una vez cada dos años. Este órgano tiene a su cargo desempeñar las referidas funciones de la Organización y adoptar las disposiciones necesarias para ello. Al efecto, también tiene la facultad de adoptar decisiones sobre los asuntos comprendidos en el ámbito del Acuerdo.
2. El Consejo General, compuesto por representantes de todos los países miembros, que se reunirá según proceda. En los intervalos entre las reuniones de la Conferencia Ministerial, el Consejo General desempeña las funciones de aquélla.

El citado Consejo establece sus normas de procedimiento y aprueba las de los diversos comités que se constituyen para tratar temas específicos.

Asimismo, se reúne según proceda para desempeñar las funciones del órgano de solución de diferencias.

Adicionalmente, el Consejo General se reúne según proceda para desempeñar las funciones del órgano de examen de las políticas comerciales.

Cabe señalar que existen otros consejos que funcionan bajo la orientación del Consejo General, como el del comercio de mercancías, el de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el del comercio de servicios. Este último supervisa el funcionamiento del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios al que se hace referencia con mayor detalle en el apartado 3 siguiente. Pueden formar parte de estos consejos representantes de todos los miembros. Dichos consejos se reúnen según sea necesario para el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, la OMC cuenta con una secretaría, dirigida por un director general, el cual es nombrado por la Conferencia Ministerial, la que adopta el reglamento que estipula las facultades, los deberes, las condiciones de servicio y la duración de su mandato.

En relación con el proceso de toma de decisiones, la OMC al igual que en el marco del GATT de 1947, lo hace por consenso.¹ Salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso, la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación. En las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, cada miembro tendrá un voto.

2. Comercio internacional de servicios

Antes de la creación de la OMC, a diferencia de lo que sucedía con el comercio de bienes, no existía un marco jurídico internacional de aceptación generalizada, que permitiera desarrollar con facilidad y seguridad jurídica el comercio de servicios.

Una de las razones, es que la noción de comercio internacional de bienes, no presenta grandes problemas para su comprensión, ya que las mercancías circulan físicamente del lugar de producción o venta, al lugar de

¹ Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración, cuando ningún miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se oponga formalmente a ella.

consumo o adquisición, conforme a lo cual si el lugar de producción o venta se encuentra en un Estado diferente de aquel en el que se encuentra el lugar de consumo o adquisición, el comercio puede calificarse fácilmente como “comercio internacional de bienes”.

Sin embargo, el concepto de “comercio internacional de servicios” es sustancialmente más complicado, en virtud de que en muchos casos se trata de cuestiones inmateriales, en las que la forma de prestación de los servicios puede ser muy variada. Por lo anterior, en el apartado siguiente se menciona cómo fue resuelto tal problema en el seno de la OMC.

3. Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Después de muchos años de complejas negociaciones (de 1986 a 1994), los países que integran la OMC, dentro de los que se encuentra México, adoptaron un ordenamiento común en materia de servicios, que concilia satisfactoriamente los intereses de los dos grandes bloques que existen en dicha Organización, es decir, el de los países industrializados y el de los países en vías de desarrollo.

Dicho ordenamiento denominado Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, conocido como GATS por sus siglas en inglés, forma parte de la estructura de la aludida OMC establece el marco jurídico necesario para que sus miembros puedan establecer los términos y condiciones de la liberalización del sector servicios.

El texto de este Acuerdo consta de 29 artículos divididos en seis partes, ocho decisiones relacionadas, un entendimiento, un apéndice y cinco protocolos.

Para el GATS el término “servicios” se define de manera amplia como todo aquel de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, es decir, excepto los que no se suministren en condiciones de mercado, ni en competencia entre proveedores.

La manera en que se prestan los servicios en el mercado internacional, así como el tipo de servicios que serán permitidos entre países, suele ser el punto de partida de toda negociación comercial sobre la materia. Al respecto, el GATS regula como “comercio de servicios” el que se suministre a través de cualquiera de las cuatro formas de prestación siguientes:

1. Del territorio de un país al territorio de otro;

2. En el territorio de un país, mediante un representante de un proveedor establecido en otro país (movilidad de proveedor);
3. En el territorio de un país, a un consumidor de otro país (movilidad del consumidor), y
4. En el territorio de un país, mediante el establecimiento de una empresa propiedad de otra establecida en otro país (establecimiento).

Las tres primeras se conocen como transfronterizas, ya que para prestarlos se requiere que sea: 1) el propio servicio (por ejemplo vía correo, Internet, etcétera); 2) el proveedor (por medio de un representante), o 3) el consumidor, según corresponda, tengan que cruzar las fronteras entre países. Ello en el entendido de que por tratarse de comercio internacional, el proveedor del servicio y el consumidor, por definición están establecidos en países distintos.

En contraste, la cuarta forma de prestación implica que el proveedor se establece formalmente en el país del consumidor, ya sea mediante la figura de filial, sucursal o alguna otra equivalente, para prestar desde ahí los servicios correspondientes.

Al respecto, cabe señalar que para los países mayoritariamente importadores de servicios, como es el caso de México, a diferencia de los países mayoritariamente exportadores de éstos, es más atractivo que dichos servicios se ofrezcan en su territorio mediante el establecimiento de empresas y no de manera transfronteriza. Lo anterior en virtud de que de esa forma es posible generar inversión directa, crear fuentes de trabajo y capacitación, así como ingresos para el gobierno vía el cobro de contribuciones.

Adicionalmente, se logra que todos los proveedores se sujeten a la regulación aplicable en el país receptor, así como a la misma supervisión, lo que propicia que la competencia se dé en un contexto de mayor equilibrio para los proveedores nacionales.

El Acuerdo se aplica a cualquier medida adoptada por los miembros que afecte al “comercio de servicios”.

Por lo que respecta a la cobertura del Acuerdo por sectores, se puede afirmar que en principio incluye todos los sectores (financieros, de telecomunicaciones, etcétera), salvo los servicios prestados en el ejercicio de facultades gubernamentales.

Cabe resaltar que tanto los servicios financieros como los servicios de telecomunicaciones presentaban ciertos problemas particularmente difi-

les de atender desde el marco general del Acuerdo. Por tal motivo, en el GATS se optó por la fórmula de dar respuesta a las interrogantes respectivas, mediante una regulación específica para cada uno de ellos.

En ese orden de ideas, en materia de servicios financieros, dentro del GATS existe un anexo específico, cuyo propósito esencial es determinar las actividades económicas que se entienden comprometidas por los Estados miembros en sus listas de compromisos. Al efecto hay dos grandes grupos de actividades, las relativas a servicios de seguros y relacionados con seguros, por una parte, y los servicios bancarios y demás servicios financieros distintos a seguros, por la otra.

Adicionalmente, existe otro instrumento que permite a los Estados miembros la introducción de compromisos específicos, llamado “Entendimiento”, el cual fue gestado dentro del contexto de las negociaciones en servicios financieros durante la Ronda Uruguay para permitir a aquellos Estados más ambiciosos en el proceso de liberalización, la continuación de las negociaciones.

Por lo que respecta a pagos y transferencias, el artículo XI del GATS establece la libertad en los pagos y transferencias internacionales por transacciones corrientes referentes a sectores comprometidos. Ello sin perjuicio de que se deja a salvo la facultad de los miembros para aplicar restricciones a dichos pagos, cuando ello sea indispensable en la aplicación de su balanza de pagos, sujeto a ciertos requisitos.

Finalmente, es de mencionarse que el GATS reconoce y permite la integración económica de sus miembros. En tal sentido, el artículo V prevé la posibilidad de celebrar acuerdos regionales de liberalización del comercio de servicios, eximiendo en tal supuesto a los países de que se trate de la obligación de hacer extensivos los beneficios de dichos acuerdos a los miembros del GATS que no sean parte de ellos. Lo anterior como una excepción a la famosa cláusula de la nación más favorecida.

Lo antes señalado, sujeto a la condición de que la cobertura de los acuerdos respectivos sea sustancial desde el punto de vista de los sectores involucrados, así como que no haya discriminación entre las partes, en lo esencial.

Cabe señalar que si el GATS no hubiera permitido la integración económica antes referida, México no habría podido celebrar los diversos tratados a los que se hace referencia en el apartado siguiente.

4. Proceso de apertura comercial de México

Con el objeto de no quedar rezagados económicamente dentro de un marco de desarrollo internacional basado en el comercio, México al igual que muchos países, para intentar fomentar sus exportaciones, decidió iniciar su apertura comercial a través de negociaciones multilaterales y no de manera unilateral.

Evidentemente, haberlo hecho en forma unilateral, es decir abrir sus fronteras sin una negociación previa con otros países en la que se obtuviera un razonable grado de reciprocidad, hubiera sido mucho más sencillo y expedito. Sin embargo, tal decisión habría tenido desventajas importantes, puesto que la experiencia ha demostrado que los países que unilateralmente eliminan o reducen sus barreras arancelarias y no arancelarias, nunca obtienen la referida reciprocidad, por lo que no se logran los principales efectos que se pretenden con la apertura, es decir, fomentar sus exportaciones de bienes y servicios.

Por su parte, un procedimiento de apertura multilateral o bilateral, garantiza que los términos de la misma tendrán reglas claras y permanentes, que harán más probable que se alcancen los objetivos originalmente previstos.

Por lo expuesto y teniendo como meta propiciar el desarrollo económico mediante el comercio, México comenzó la apertura respectiva a través de su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, el cual fue abrogado con la creación del la OMC, como ya se dijo.

No obstante lo anterior, la verdadera apertura comercial de nuestro país ha sido efectuada por conducto de la negociación de tratados de libre comercio (TLC's). Destacan dentro de dichos tratados los celebrados con los Estados Unidos de América y Canadá (TLCAN) y más recientemente con la Unión Europea (TLCUE), entre muchos otros. De dicha manera, nuestro país pasó en pocos años de ser una de las economías más cerradas del mundo a una de las más abiertas, con la mayor cantidad de tratados de libre comercio suscritos con más de 27 naciones en tres continentes, en la mayoría de los cuales se incluyen reglas sobre la liberalización de los servicios financieros, entre otros.

Es importante tener presente que a fin de obtener resultados positivos de la apertura comercial, México buscó superar previamente los efectos negativos de las constantes crisis económicas que enfrentó con motivo de los al-

tos niveles de endeudamiento que tenía y de los limitados productos de exportación con que contaba. Para ello, implementó un complejo programa de estabilización macroeconómica, cuyos pilares fundamentales fueron los siguientes:

1. La reestructuración y pago de la deuda pública;
2. La reforma impositiva;
3. La aplicación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, y
4. La instrumentación de políticas cambiarias ciertas que permitan reducir la inflación.

Para lograr la instrumentación del programa referido, se efectuaron importantes reformas estructurales, dentro de las que destacan: a) la privatización y la liquidación de empresas gubernamentales; b) la desregulación general de la economía; c) el fomento de la inversión extranjera, y d) la modernización del sistema financiero.

Con base en lo expuesto y bajo la premisa de que el libre comercio propicia el desarrollo de los países, puede concluirse que en los próximos años se intensificará a nivel mundial el proceso de liberalización del comercio en general y, en particular, el de servicios, utilizando como marco legal para ello, foros multilaterales como la OMC.

Al respecto, las naciones como la nuestra que ya tienen una amplia gama de tratados comerciales que les permiten diversificar sus exportaciones y establecer reglas claras respecto de sus importaciones, y que por lo tanto cuentan con mecanismos para resolver las posibles controversias que surjan respecto de ambas, deben ser las principales beneficiarias de tal liberalización. Lo anterior siempre y cuando se continúe efectuando las reformas estructurales necesarias para mejorar la productividad y eficiencia de los sectores relevantes de la economía.

III. SISTEMAS DE PAGOS

Los sistemas de pagos son el conjunto de mecanismos, instrumentos, procedimientos y normas, mediante los cuales a través de transferencias de fondos, se liberan muchas de las obligaciones resultantes de las actividades económicas que se llevan a cabo en el sector formal de nuestro país. En dichos sistemas quedan incluidos la mayor parte de los medios que utilizan

los diferentes agentes económicos para cumplir con sus obligaciones dinerarias.

Con motivo de la referida tendencia mundial hacia el libre comercio y de la consecuente globalización de los mercados, el volumen y la complejidad de las transacciones comerciales se ha incrementado significativamente en las últimas décadas, por lo que los países que participan en dichos mercados han dado especial importancia a la modernización y pronto desarrollo de sus sistemas de pagos.

Dichos sistemas son parte esencial de la infraestructura financiera de todo país, toda vez que contribuyen a incrementar sus oportunidades para competir por los grandes capitales, la inversión extranjera y la expansión comercial. Todo ello con el propósito de lograr niveles elevados de desarrollo económico.

Existe una marcada tendencia a nivel internacional para homologar en lo general las reglas aplicables a los referidos sistemas de pagos, lo cual en muchos casos se intenta lograr con el apoyo de organismos internacionales especializados en el tema, como lo es el Banco de Pagos Internacionales (BIS).

Para ello, tales organismos suelen emitir directrices, recomendaciones y, en ocasiones, estándares, así como los modelos de ordenamientos jurídicos (leyes modelo) que siguen ciertos principios básicos, cuyo fin es facilitar a través de regulación uniforme en lo esencial las diversas transacciones que los países realizan entre sí con motivo del comercio internacional y de la creciente integración de los mercados financieros.

Lo anterior, sin desconocer que las diferencias que existen entre los países, tanto jurídicas como políticas y culturales, generan que sus sistemas de pagos no sean necesariamente iguales.

Generalmente, la organización de un sistema de pagos sigue un esquema piramidal, en el que en la cúspide se encuentra el banco central del país de que se trate, en la parte media, los bancos y demás instituciones financieras que transfieren recursos y, en la base, el conjunto de personas físicas y morales usuarias del sistema, que son las que solicitan las transferencias o las que reciben los recursos respectivos, según corresponda.

La moneda, creada por la sociedad para facilitar el intercambio de bienes materiales y superar las limitaciones del trueque,² así como los demás medios de pago, han surgido para satisfacer las necesidades de los agentes

² Borja Martínez, Francisco, *Derecho monetario*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 1.

económicos que los utilizan. Al efecto, Manuel Borja Soriano señala que en México las obligaciones que tienen por objeto dar dinero, son las más numerosas y frecuentes en la práctica.³

El efectivo es el medio de pago por excelencia, ya que es el único generalmente aceptado y, por lo tanto, las transacciones que se pagan con él son finales, es decir, que los recursos pueden ser utilizados de inmediato. Sin embargo, por los riesgos que implica manejar grandes cantidades de dinero, resulta poco conveniente liquidar en efectivo transacciones de alto valor.

Actualmente, además del efectivo, se consideran medios de pago tradicionales, los cheques y las tarjetas de crédito, entre otros. De los primeros, su uso se ha desincentivado por los altos costos que representa llevar a cabo su manejo, compensación y liquidación, así como principalmente, por el tiempo que toma acreditar el dinero en la cuenta del beneficiario cuando el cheque es a cargo de una institución distinta, así como por la inseguridad que se genera en las transacciones de alto valor en virtud de la falsificación de dichos documentos.

Respecto del uso de tarjetas de crédito, cabe señalar que debido a las altas tasas de interés que se cobran por el crédito respectivo y las comisiones, sólo un porcentaje pequeño de la población hace uso de ellas.

Como medios de pago de relativa nueva creación, están las tarjetas de débito, el dinero electrónico, las tarjetas prepagadas bancarias y las órdenes de transferencia electrónica de fondos que se cursan a través de los sistemas de pagos.

A este respecto, resulta interesante observar que según estudios realizados por el Banco de Pagos Internacionales, por ejemplo en los Estados Unidos de América y Canadá, los pagos con cheque han disminuido en los últimos años, pero siguen siendo muy frecuentes en relación con los que se realizan por otros medios. En contraste, en Suiza, Francia, Japón, Suecia y Alemania, los medios de pago electrónicos son ya más utilizados que el cheque.

Como se desprende de lo anterior, si bien no existe uniformidad a nivel internacional sobre la preeminencia de un medio de pago en particular, sí es clara la inclinación de muchos países por impulsar los medios de pago electrónicos, ya que representan grandes ventajas en cuanto a costos, seguridad y eficiencia, por lo que junto con otros instrumentos y procedimientos

³ Borja Soriano, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, México, Porrúa, 1995, p. 430.

tos bancarios garantizan la circulación del dinero, siendo elementos básicos de los sistemas de pagos.⁴

Asimismo, con el apoyo de sistemas de pagos que funcionen de manera eficiente y segura, se logran niveles elevados de desarrollo económico.

Diversos estudios han demostrado que un sistema de pagos poco eficiente puede ser muy costoso para una economía. De aquí la necesidad de promover su funcionalidad y modernización de manera permanente.

1. *Clasificación de los sistemas de pagos por la forma en que se liquidan las operaciones*

Esta división distingue a los sistemas de liquidación bruta⁵ y a los sistemas de liquidación neta.⁶

En los sistemas de liquidación bruta las órdenes de pago cursadas a través de ellos se liquidan de manera individual en tiempo real, es decir prácticamente al instante.

Por lo anterior, los sistemas de liquidación bruta exigen que los participantes tengan cantidades elevadas de liquidez disponibles para cubrir las correspondientes órdenes de pago, lo que reduce el riesgo de crédito para el participante receptor, puesto que cada pago se liquida individualmente, tan pronto como es aceptado por el sistema para su liquidación.⁷

En cambio, en los sistemas de liquidación neta, las órdenes de pago cursadas a través de ellos, se procesan al transcurrir un periodo predeterminado, liquidándose posteriormente mediante su compensación, motivo por el que no se requieren grandes cantidades de fondos disponibles cuando las operaciones ingresan al sistema de pagos.

Lo anterior ocasiona que los participantes en el sistema queden expuestos a riesgos financieros por el periodo en el que se difiere la liquidación,⁸

⁴ Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación, *Principios básicos para los sistemas de pagos sistémicamente importantes*, parte 2: "Instrumentación de los principios básicos", Basilea, Banco de Pagos Internacionales, 2000, p. 2.

⁵ Conocidos como sistemas RTGS, siglas que en inglés significan *Real-Time Gross Settlement Systems*.

⁶ Conocidos como sistemas DNS, siglas que en inglés significan *Deferred Netting Systems*.

⁷ Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación, *Principios básicos para los sistemas de pagos sistémicamente importantes*, op. cit., nota 4, p. 14.

⁸ *Idem*.

ya que un participante podría quedarse sin recursos durante el lapso comprendido entre el envío de una orden de pago y su liquidación, lo cual podría generar un incumplimiento.

2. *Sistemas de pagos de importancia sistémica*

Existe el consenso sobre la relevancia de los sistemas de pago de importancia sistémica, ya que éstos constituyen un mecanismo esencial en la efectividad y estabilidad de los sistemas financieros.

Dichos sistemas son aquellos en que por el volumen de recursos que involucran y la mecánica de operación que utilizan, el incumplimiento de un participante puede generar que otro también incumpla y así sucesivamente (“efecto dominó”), de forma tal, que se ponga en riesgo la estabilidad del sistema e incluso se pueda llegar a afectar al mercado financiero.

Dichos sistemas de pagos constituyen un tema importante para los estudiosos del derecho, con motivo de la larga serie de incumplimientos de obligaciones que puede llegar a haber por parte de los participantes y de sus clientes.

3. *Papel de los bancos centrales en relación con los sistemas de pagos*

Las funciones tradicionales de los bancos centrales son básicamente lograr y conservar la estabilidad financiera, el adecuado funcionamiento de los mercados de dinero para propiciar la óptima implementación de la política monetaria y mantener la confianza en la moneda nacional, tanto en circunstancias normales como durante una crisis. Dichas funciones facultan a los bancos centrales a ejercer tareas de liderazgo en materia de sistemas de pagos.

La mencionada facultad deriva del papel que desempeñan los sistemas de pagos en el adecuado desarrollo de la principal función de la banca central, que es el mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

En otras palabras, si el sistema de pagos no funcionara adecuadamente, sería muy difícil para el banco central llevar a cabo la efectiva implementación de su política monetaria.⁹

⁹ 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, p. 59.

Por otra parte, la operación de los sistemas de pagos también se encuentra estrechamente vinculada con otro objetivo clave de la banca central, como lo es la estabilidad financiera. El vínculo entre los sistemas de pagos y la estabilidad financiera se genera en virtud de que los problemas particulares de las instituciones pueden propagarse a través del sistema de pagos, como se mencionó en el numeral anterior.¹⁰

Asimismo, el trastorno en la operación de algún sistema de pagos podría tener como consecuencia una seria afectación en el mercado financiero para el cual se constituyó y, por ende, para las entidades que lo conforman.

Los bancos centrales deben formular políticas adecuadas de sistemas de pagos. Las políticas en cuestión deberán contemplar todos los sistemas de pagos, tanto los de alto valor como los de bajo valor, incluyendo a aquellos cuya función es la liquidación de operaciones con valores y operaciones financieras conocidas como derivados.

Al planear dichas políticas es conveniente tomar en consideración las circunstancias propias de cada país, como la estructura y fortaleza de su sector financiero, su situación legal, además de las preferencias nacionales respecto al grado de implicación directa del sector público en la provisión y gestión de los servicios públicos.

Los objetivos principales de las políticas de los sistemas de pagos se resumen en seguridad y eficiencia. La seguridad implica integridad operativa, confiabilidad y carácter predecible de los sistemas de compensación y liquidación, incluyendo servicios de respaldo adecuados y planes de contingencia.

Un sistema de pagos seguro debe tener la capacidad de hacer frente a cualquier problema que surja. Esto significa que quien lo administre debe intentar impedir que se propaguen los problemas financieros u operativos de un participante a otro.

4. *Transferencias electrónicas de fondos*

La transferencia electrónica de fondos es un acto jurídico que se materializa en un contrato entre el ordenante y el ejecutor, quien recibe un mandato del primero. El citado mandato comprende una autorización general e irrevocable para cargar la cuenta del titular, a fin de que se efectúen los abonos respectivos.

¹⁰ *Ibidem*, p. 60.

Cabe señalar que el acto de transferencia afecta los derechos legales del que transmite, del receptor de la transferencia y posiblemente de terceros en relación con el saldo de dinero, título u otro instrumento financiero que esté siendo transferido.¹¹

De conformidad con el *Glosario de términos utilizados en los sistemas de pagos y liquidaciones*, realizado por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos con la colaboración del Banco Mundial, una transferencia, desde el punto de vista operativo, es el envío de fondos o valores de una parte a otra por medio de: a) el traslado de instrumentos o dinero físicos; b) los registros contables en los libros de un intermediario financiero, o c) los registros contables procesados por un sistema de transferencia de fondos y/o valores.

Una transferencia electrónica se registra mediante asientos contables en las cuentas de quienes intervienen en la operación. Dichos asientos, efectuados como cargos en la cuenta del deudor y abonos en la cuenta del acreedor, hacen posible la liquidación o ejecución de la operación.

De lo expuesto, se puede concluir que las transferencias se encuentran sujetas a estipulaciones contenidas en contratos que el proveedor de servicios electrónicos celebra con sus clientes. Tales contratos rigen aspectos como el uso de claves públicas o privadas, la obligación del cliente de mantener en secreto tales claves y la obligación del proveedor de permitir la verificación de datos en cualquier momento, entre muchos otros.

Por su parte, las instituciones que participan en el sistema, se rigen por las reglas de quien lo administra, así como por las disposiciones aplicables.

IV. TRANSFERENCIAS ELECTRÓNICAS DE FONDOS EN MÉXICO

El óptimo funcionamiento de las actividades económicas de un país, depende en gran medida de la eficiencia con la que operen sus sistemas de pagos.

Los sistemas de pagos contribuyen en gran medida a reducir el costo de transacción del dinero, el cual comprende el registro del pago, captación del efectivo y la transferencia de los recursos, así como sus respectivos

¹¹ Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Glosario de términos utilizados en los sistemas de pagos y liquidaciones*, México, Banco Mundial y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 2002, p. 98.

efectos. El mencionado costo de transacción del dinero constituye uno de los componentes más importantes de los costos operativos de las instituciones financieras, principalmente para los bancos.¹²

La disposiciones aplicables al sistema de pagos en nuestro país están dispersas en diversos ordenamientos legales, como el Código de Comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley del Banco de México, la Ley de Sistemas de Pagos y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, entre otros.

Dentro de tales ordenamientos, destaca la Ley del Banco de México expedida por el Congreso de la Unión a finales de 1993 y con vigencia a partir del 1o. de abril de 1994, en la que se le atribuye expresamente al banco central la facultad de regular los sistemas de pagos de nuestro país, a fin de propiciar su buen funcionamiento.

El Banco de México ha tenido un papel preponderante tanto en el desarrollo de los mecanismos de compensación y liquidación de cheques, como en la regulación, instrumentación, modernización y desarrollo del sistema de pagos en general y de las transferencias electrónicas de fondos en particular.

Concretamente, tratándose de estas últimas, el banco central ha participado activamente en la regulación e implementación de los principales sistemas de pagos que involucran transferencias de fondos que existen en nuestro país, como el Sistema de Atención a Cuentahabientes del Banco de México (SIAC-Banxico), los convenios de pagos y créditos recíprocos celebrados con diversos bancos centrales de otros países, los denominados Servicios de Transferencias Electrónicas de Fondos (TEF) y Servicios de Domiciliación de Recibos (domiciliación), así como el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancario (SPEI) y la Interconexión de los sistemas de pagos de México y de los Estados Unidos de América (Directo a México).

Todos ellos, herramientas fundamentales para la realización de un alto porcentaje de los pagos que se efectúan en nuestro país y para el desarrollo de las actividades bancarias y comerciales.

Por la importancia de los dos últimos sistemas de pagos mencionados, así como por las ventajas que puede representar para un importante número

¹² González Disla, Renato R., "Sistemas de pagos electrónicos y eficiencia financiera y monetaria", *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, México, vol. XLVI, núm. 3, mayo-junio de 2000, p. 148.

de lectores la utilización de alguno de ellos, a continuación se describen sus principales características.

1. *El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios*

El Sistema de Pagos Electrónicos Interbancario (SPEI) es uno de los sistemas de pagos propiedad del Banco de México que el propio Banco administra. Se utiliza para efectuar transferencias de fondos entre los participantes y entre éstos y sus clientes.

Este Sistema está protegido por la Ley de Sistemas de Pagos y opera en tiempo real (liquidación bruta).

En la actualidad, únicamente pueden ser participantes en el SPEI las instituciones de banca múltiple y las instituciones de banca de desarrollo. No obstante lo anterior, se considera conveniente que otras entidades financieras actúen también como participantes en dicho sistema, por lo que se está evaluando la posibilidad de permitirlo.

El sistema en comentario surgió de la necesidad de modernizar el Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA). Es por ello que el SPEI, además de contar con una tecnología muy avanzada, cumple con los estándares internacionales más modernos. Su implementación se llevó a cabo gracias al trabajo conjunto de la banca y del instituto central.

El SPEI inició operaciones el 13 de agosto de 2004. Con el fin de evitar algún trastorno en el sistema de pagos de nuestro país, el SPEUA y el SPEI, operaron simultáneamente en un principio. El SPEUA dejó de operar el 19 de agosto de 2005, en virtud de que en ese entonces ya no se cursaban órdenes de pago a través de él.

Las disposiciones que regulan el funcionamiento y operación SPEI se contienen en el numeral M.85 de la circular 2019/95¹³ del Banco de México, en su manual de operación y en el contrato celebrado por las instituciones participantes con el Banco de México.

Dentro de las principales características del SPEI, se encuentran las siguientes:

1. A diferencia del SPEUA en que el monto mínimo de cada transferencia debía ser de \$50,000.00, en el SPEI no existe un monto mínimo para el envío de las transferencias de fondos. Cabe señalar que las ins-

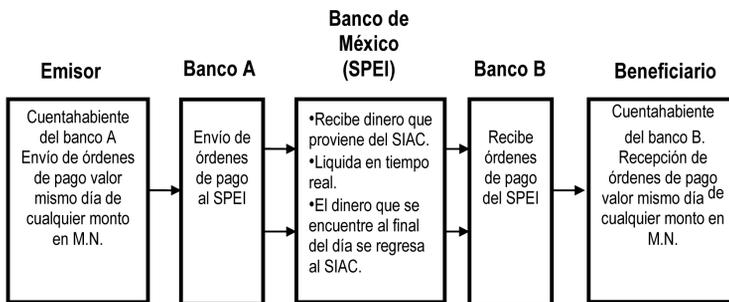
¹³ Disponible en <http://www.banxico.org.mx/dDisposiciones/FSDisposiciones.html>.

- tuciones participantes solicitaron la implementación gradual de este punto.
2. El sistema permite que los ordenantes de las transferencias electrónicas de fondos sean o no clientes del banco, lo cual le da mayor flexibilidad y amplía el número de usuarios potenciales. No obstante lo anterior, el segundo supuesto es opcional, por lo que no todos los participantes permiten tal facilidad.
 3. El horario de operaciones del SPEI es de 8:30 a 17:00 horas.
 4. Los bancos emisores deben enviar al sistema las órdenes de pago dentro de los diez minutos inmediatos siguientes al momento en que reciban la solicitud. Lo anterior, siempre y cuando la cuenta que se va a cargar tenga fondos suficientes para tal efecto.
 5. Por su parte, los bancos receptores deberán acreditar en la cuenta del beneficiario los recursos correspondientes dentro de los diez minutos siguientes a que reciba del sistema el aviso de que se les efectuó el abono respectivo.
 6. Las instituciones participantes deben brindar a los clientes que lo soliciten, la posibilidad de incorporar información para identificar el motivo del pago. Dicha información deberá ser enviada a la institución participante receptora y no debe generar costo alguno para los clientes.
 7. Para otorgar seguridad y confidencialidad a los mensajes electrónicos que se cursan en el SPEI, se utiliza el sistema diseñado y administrado por el Banco, denominado Infraestructura Extendida de Seguridad (IES), el cual tiene como propósito fortalecer la seguridad de la información que se transmite en los sistemas de pagos y a su vez acreditar la identidad del remitente, mediante el uso de firmas electrónicas y certificados digitales.
 8. El sistema no acepta sobregiros, lo cual limita los riesgos en el sistema.
 9. Los participantes pueden asignar prioridad alta a algunos pagos y reservar parte de su saldo para liquidar exclusivamente tales pagos. Cuando el sistema recibe una instrucción de pago, la almacena en una fila sucesiva y cronológica de pagos pendientes.
 10. El SPEI ejecuta con frecuencia un proceso que determina los pagos que pueden liquidarse con los saldos que los participantes tienen en ese momento. Si un pago no puede realizarse por falta de liquidez del participante que lo envía, éste permanece en la fila de pagos pendientes, en su caso, hasta el cierre de operaciones del sistema de ese día.

11. Los bancos no deben cobrarse comisiones entre sí por el envío, recepción, devolución o ejecución de las órdenes de pago.
12. El Banco de México cobra mensualmente a cada participante una cantidad mínima que se calcula con base en el número de órdenes de pago y solicitudes de traspaso que envíe; la cantidad de devoluciones que reciba; el número de firmas electrónicas verificadas por el sistema, y la cantidad de información retransmitida por el SPEI que haya solicitado la institución participante.
13. Además, cada participante deberá pagar al Banco de México una cuota anual por el uso del equipo y la infraestructura respectiva.
14. Al final del día se lleva a cabo la transferencia de los saldos de las cuentas del SPEI a las cuentas únicas de las instituciones que corresponda, vía el SIAC-Banxico.

A continuación se muestra de manera gráfica, el esquema de operación del sistema.

Esquema general de operación del SPEI



2. La interconexión de los sistemas de pagos de México y de los Estados Unidos de América (Directo a México)

La presente sección describe brevemente las principales características de los convenios mediante los que se instrumentó la interconexión de los

sistemas de pagos de México y de los Estados Unidos de América, suscritos entre los bancos centrales de ambos países a mediados del 2003.

Cabe señalar que tales convenios tienen su origen en el instrumento bilateral denominado “Sociedad para la prosperidad”, suscrito por los presidentes Vicente Fox y George Bush en septiembre de 2001, cuyo objetivo es desarrollar nuevas estrategias para impulsar el crecimiento y establecer mayor cooperación entre ambas naciones, fomentando, entre otros aspectos, la creación de mecanismos como el que nos ocupa, que permitan reducir los costos de las transferencias de fondos entre ambos países.

Actualmente, al servicio que se otorga al amparo de tales convenios se le conoce comercialmente como Directo a México, el cual es operado por el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos de América y el Banco de México. En términos generales este servicio permite a los bancos participantes reducir sus costos, lo que en consecuencia les permite disminuir con mayor facilidad la comisión que cobran a los usuarios del servicio.

El propósito primordial de dicho servicio es brindar un medio alternativo para efectuar transferencias electrónicas de fondos del territorio de los Estados Unidos a nuestro país. Ello sin perjuicio de que en el futuro pueda también brindarse el servicio de transferencias originadas desde México.

En esencia, el esquema consiste en crear mecanismos de comunicación y pago entre los aludidos bancos centrales, que puedan ser utilizados por personas físicas y morales incluyendo a las autoridades, a través de intermediarios financieros, para efectuar transferencias electrónicas de fondos de manera segura, ágil, eficiente y económica.

Para hacer uso de este servicio, el ordenante debe tener cuenta bancaria en algún banco participante en los Estados Unidos de América, y su beneficiario debe tener cuenta en cualquier banco en México.

Cabe señalar que el importe de las comisiones que se cobran en este esquema resulta ser sustancialmente menor al que se cobra por otros servicios equivalentes en el mercado, toda vez que los mencionados bancos centrales suscriptores de los convenios, quienes aportan su infraestructura y experiencia para el correcto funcionamiento del citado esquema, a diferencia de las instituciones financieras privadas, no tienen fines de lucro.

Adicionalmente, el tipo de cambio que se utiliza para convertir a moneda nacional los dólares de los Estados Unidos respectivos, es más favorable que el que otorgan los intermediarios financieros o centros cambiarios en operaciones de menudeo.

Asimismo, con fines de transparencia, el costo integral (comisión y tipo de cambio aplicable) debe ser informado y cubierto desde el inicio del proceso por quien solicita la transferencia, lo que le permite determinar el importe en pesos que serán depositados a su beneficiario, sin que posteriormente se realice deducción alguna.

Al respecto, según información de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) la comisión cobrada utilizando Directo a México varía de 1.75 a 3.50 dólares de los Estados Unidos, la cual como ya se dijo se paga por quien envía el dinero desde los Estados Unidos de América, por lo que no se realizan deducciones adicionales al beneficiario.

Asimismo, la propia Profeco señala por ejemplo que en otros servicios similares en los que participan bancos mexicanos, como los denominados *Tarjeta Secure Money Transfer* u *Order Express*, con base en los cuales se realiza el envío de dinero, se cobra un costo total de 16.08 y 9.74 dólares de los Estados Unidos, respectivamente.¹⁴

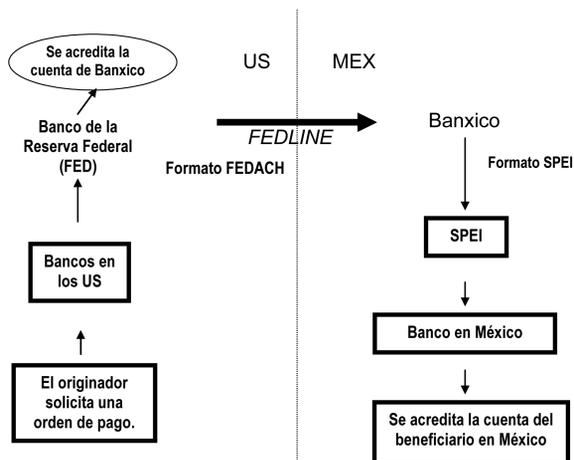
Para mayor claridad, a continuación se detalla la dinámica que tiene una transferencia de fondos al amparo del esquema mencionado, la cual no debe tardar más de 24 horas.

1. Una persona en los Estados Unidos entrega dólares a un intermediario financiero participante, a fin de que realice una transferencia de fondos para ser acreditada en pesos en la cuenta del beneficiario en un banco en México. Procesada la transacción, el intermediario financiero envía la información y los recursos correspondientes al banco central de los Estados Unidos.
2. El banco central de los Estados Unidos, a través de los sistemas y mecanismos previamente establecidos, envía al Banco de México la información respectiva (monto de la transacción, número de cuenta y nombre del beneficiario, así como los datos de identificación del banco que lleva la cuenta), al igual que los dólares que correspondan.
3. El Banco de México realiza la operación cambiaria correspondiente a través de un intermediario nacional a fin de evitar distorsiones en el mercado cambiario y envía los pesos resultantes al banco que lleva la cuenta del beneficiario para que los acredite en ella. Los recursos se dispersan a través del SPEI.

¹⁴ Estadísticas de la ciudad de Chicago, Illinois, tomadas de la página electrónica de Profeco: www.profeco.gob.mx.

A continuación se representa gráficamente la dinámica de una transacción.

Esquema general



Es de señalarse que en los convenios que nos ocupan, se prevé que las transferencias electrónicas de fondos se rigen por las disposiciones aplicables en los Estados Unidos, hasta en tanto los recursos y la información son entregados al Banco de México. A partir de ese momento, es aplicable el marco normativo mexicano.

Actualmente, los bancos centrales de Estados Unidos y el Banco de México están realizando una amplia campaña de difusión del producto, a través de la referida marca Directo a México, con el propósito de que se incorporen más intermediarios en un mayor número de plazas en los Estados Unidos.

V. CONCLUSIONES

Primera. La gran importancia de contar con un acuerdo en materia de servicios como el GATS, radica en que los servicios, a diferencia de los que muchos podrían pensar, desempeñan un papel preponderante en la economía internacional, ya que gracias a ellos se transforma y mejora la organización y gestión de la producción de bienes y se contribuye a fomentar

la productividad basada en la informática y en los múltiples conocimientos que con ellos se generan.

Por ejemplo, en el caso de México, según diversas estadísticas, los servicios generan más de la mitad del PIB y del empleo, por lo que contar con reglas claras a nivel internacional que permitan el desarrollo ordenado de tal actividad, debe traducirse a futuro en un beneficio para todos los países en general y para el nuestro en particular.

Segunda. Gracias a que el GATS reconoce y permite la integración económica de sus miembros, liberándolos en ciertos supuestos del cumplimiento de la cláusula de la nación más favorecida, México estuvo en la posibilidad de realizar su apertura comercial mediante la celebración de tratados de libre comercio con más de 27 países, lo cual lo convirtió en el país con más tratados suscritos de este tipo.

Tercera. El óptimo funcionamiento de las actividades económicas de un país depende en gran medida de la eficiencia con la que operen sus sistemas de pagos.

Si bien no existe uniformidad a nivel internacional sobre la preminencia de un medio de pago en particular, sí es clara la inclinación de muchos países por impulsar los medios de pago electrónicos, ya que representan grandes ventajas en cuanto a costos, seguridad y eficiencia.

Cuarta. El SPEI ha demostrado ser un sistema de pagos eficiente y seguro. Por ello, el número de transacciones (transferencias electrónicas de fondos) que se cursan en él se ha incrementado sustancialmente. Por ejemplo, en noviembre de 2005 se cursaron unas 600,000 órdenes de pago, mientras que en diciembre del mismo año, se cursaron más de 1'000,000.

Quinta. El servicio Directo a México operado por el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos de América y el Banco de México, además de seguridad y eficiencia, tiene un costo normalmente inferior al de otros servicios equivalentes, por lo que en la medida en que se difunda su existencia, más usuarios se beneficiarán de él al realizar transferencias de fondos de los Estados Unidos a México.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL Y CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS, *Sistemas de compensación y liquidación de pagos y valores en México*, México, 2003.

- , *Glosario de términos utilizados en los sistemas de pagos y liquidaciones*, México, 2002.
- BHALA, Raj, *International Trade Law*, Charlottesville, Michie Law Publishers, 1996.
- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *Derecho monetario*, México, McGraw-Hill, 1997.
- BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría general de las obligaciones*, México, Porrúa, 1995.
- CABRERA RODRÍGUEZ, Tania, *La regulación de los sistemas de pagos en México*, México, Escuela Libre de Derecho, tesis profesional, 2004.
- COMITÉ SOBRE SISTEMAS DE PAGO Y LIQUIDACIÓN, *Principios básicos para los sistemas de pagos sistémicamente importantes*, parte 2: “Instrumentación de los principios básicos”, disponible en <http://www.bis.org/publ/cpss34sp2.pdf>.
- ESPOSITO, Carlos D., *La organización mundial del comercio y los particulares*, Madrid, Dykinson, 1999.
- GARCÍA LÓPEZ, Ricardo, *La liberalización del comercio de servicios en la OMC*, Madrid, 2000.
- GÓMEZ ALCÁZAR, Eduardo Aurelio, “Conveniencia de la apertura y crecimiento del sector financiero mexicano”, *Idea Económica*, México, vol. I, mayo-julio de 1994.
- , “La liberalización del comercio de servicios en el nuevo milenio”, *Estrategia de Negocios*, México, vol. II, 2000.
- , “México en la OCDE”, *Idea Económica*, México, vol. III, noviembre-diciembre-enero de 1994.
- GONZÁLEZ DISLA, Renato R., “Sistemas de pagos electrónicos y eficiencia financiera y monetaria”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, vol. XLVI, núm. 3, mayo-junio de 2000.