

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Diseño de la Política de Regulación y Supervisión de las Tecnologías Financieras

Auditoría de Desempeño: 2019-5-06B00-07-0041-2020

41-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la consolidación del diseño de la regulación y supervisión de las instituciones de tecnología financiera, a fin de determinar su contribución en la administración de los riesgos que representa su operación para el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La revisión se centró en las actividades realizadas por las autoridades financieras en el ejercicio fiscal 2019 y se tomó como referencia los ejercicios 2017-2018 para realizar un análisis comparativo del desempeño institucional y determinar su contribución en la definición de las disposiciones para la administración de los riesgos que representa la operación de Instituciones de Tecnología Financieras (ITF) y modelos novedosos para el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios. En el alcance temático se incluyó la identificación del problema público, el diseño de los elementos jurídicos, institucionales-organizacionales, programáticos, presupuestales y metodológicos, alineándolos con los procesos de coordinación, regulación, supervisión y protección de los usuarios, para verificar si se diseñaron los mecanismos para administrar los riesgos que representa la operación de

ITF y modelos novedosos para los sistemas financiero y de pago, así como para los usuarios, y con ello incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano (SFM) y la formalización de las ITF; administrar y mitigar los riesgos derivados de la operación de las instituciones; propiciar la seguridad jurídica a los usuarios de los servicios de las ITF y preservar la estabilidad del sistema financiero, y la operación de los sistemas de pago, a fin de generar condiciones favorables para el crecimiento económico. Asimismo, se evaluaron los avances en la instrumentación de los diseños; administración de los riesgos que representa la operación de las ITF al sistema financiero, y se valoraron los instrumentos de control; rendición de cuentas y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por las autoridades financieras fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la ASF sobre la consolidación del diseño de la regulación y supervisión de las instituciones de tecnología financiera.

Antecedentes

La tecnología es el estudio y elaboración de dispositivos destinados a realizar operaciones complejas, generalmente basado en los conocimientos que producen las ciencias, así como de los procedimientos empleados para hacerlos funcionar.^{1/} Por su parte, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se integran por el conocimiento y uso de la computación, las telecomunicaciones y la capacidad intelectual para la construcción del conocimiento por medio del análisis, la síntesis y la creación de una propuesta metodológica a comunicar.^{2/}

En México, el primer acercamiento a las tecnologías de la información y la comunicación data de la década de 1980, su uso se enfocó en promover la eficiencia administrativa en el sector público; la competitividad de la industria, y la calidad de los productos y servicios demandados por la población.^{3/} Con objeto de modernizar los procesos de captación, procesamiento y difusión de información acerca del territorio, la población y la economía. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 2001 a 2019 se presentó un incremento en promedio anual del 13.1% en el uso del internet, y del 7.6%, de computadoras, de 2001 a 2019; en tanto que el aumento en el uso de teléfonos inteligentes, así como de la realización de transacciones electrónicas, ha sido de 13.2% y 28.7%, respectivamente, de 2015 a 2019.^{4/}

^{1/} El Colegio de México, **Diccionario del Español de México**, disponible en: <https://dem.colmex.mx/Ver/tecnolog%c3%ada>, consultado en julio de 2020.

^{2/} Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, **Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) aplicadas a la docencia**, disponible en: <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa2/n1/e1.html>, consultado en julio de 2020.

^{3/} Velázquez Ríos, Korina, **Construcción de un Gobierno electrónico en México. Camino hacia la sociedad del conocimiento**, disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/GOB_ELEC_MEXICO.pdf, consultado en julio del 2020.

^{4/} Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Op. cit.**

Este considerable aumento del uso de las tecnologías contribuyó al surgimiento de empresas que ofertan servicios y productos de tecnología financiera, su principal característica es saber “escuchar” al cliente para responder a sus necesidades con servicios de valor agregado, ocasionando que, eventualmente, el número de empresas emergentes de tecnología financiera a nivel mundial se multiplicara rápidamente, ya que de 2010 a 2017, éstas pasaron alrededor de 3,000 a 8,800. Las empresas de tecnologías financieras se dedican a intermediar en el mundo de las finanzas en múltiples aspectos, en las transferencias de dinero, en los préstamos, en las compras y ventas de títulos o en el asesoramiento financiero y de inversiones, por citar unas pocas áreas en las que están apareciendo múltiples empresas, ocupando los espacios que la banca tradicional no ha podido atender, valiéndose de las tecnologías de la información.^{5/}

Esta situación originó que en 2014 diversos gobiernos comenzaran a emitir regulación, como Reino Unido y China, en 2015 España, en 2016 Francia y Argentina, con la finalidad de regular la autorización, operación y funcionamiento de las empresas que ofrecen servicios o productos de tecnología financiera; para disminuir la posibilidad de que se presenten riesgos de tipo financieros y no financieros, así como de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

En México, el origen de las tecnologías financieras se puede rastrear con la aparición de PayPal, en marzo del año 2000, fundada durante la segunda mitad de esta década, la cual se convirtió en la primera filial de la compañía internacional en Latinoamérica, y hasta 2011 surgieron las dos primeras empresas emergentes, también conocidas como *startups*, creadas por mexicanos dedicadas a atender el mercado de la financiación y de medios de pago alternativos. En 2016, se contabilizaron 158 empresas de tecnología financiera, de las cuales 51 (32.3%) fueron para financiamiento colectivo, 47 (29.7%) pagos electrónicos y divisas, 20 (12.7%) gestión financiera para empresas, y 40 (25.3%) otros.^{6/}

Entre diciembre de 2015 y enero de 2017, las empresas de tecnología financiera del país consiguieron inversiones por más de 89.0 millones de dólares.^{7/} No obstante, con el surgimiento de innovación tecnológica, también se acrecentó el número de modelos de negocio que no contaban con una regulación y supervisión por parte de las autoridades sobre las operaciones financieras que llevan a cabo con sus clientes. Por lo tanto, resultaba necesario analizar los riesgos que podían materializarse para la estabilidad financiera como consecuencia de esos nuevos esquemas de financiamiento de mercado y el riesgo operacional puede ser muy alto por su naturaleza tecnológica. Lo anterior derivó en la necesidad de incluirlas en el sector regulado y supervisado del sistema financiero.^{8/}

En 2014, una empresa extranjera solicitó autorización a la CNBV para operar bajo el modelo de negocio de financiamiento colectivo; sin embargo, al no encontrarse todavía reconocido

^{5/} Cámara de Diputados, **Versión Estenográfica**, 1 de marzo de 2018.

^{6/} Banco de México, **Reporte sobre el Sistema Financiero 2016**.

^{7/} Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión, **Op. Cit.**

^{8/} Cámara de Diputados, **Op. Cit.**

por las leyes mexicanas, no se le aprobó dicha solicitud. Al respecto, la comisión, propuso a la SHCP realizar las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley de Mercado de Valores para que estos modelos de negocio pudieran operar de manera regulada en territorio mexicano. En tal virtud, el 10 de octubre de 2017, el Gobierno Federal envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto para Expedir la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (LRITF), así como para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del marco regulatorio del sistema financiero,^{9/} en el que se reconoció la necesidad de que un sector tan dinámico como lo es el de la innovación tecnológica requiera contar con un marco regulatorio que permitiera a las autoridades mitigar los riesgos y permitir su expansión en un ambiente competitivo.

En marzo de 2018, se publicó la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, la cual tiene por objeto regular los servicios financieros que prestan las Instituciones de Tecnología Financiera —de financiamiento colectivo (IFC) y de fondos de pago electrónico (IFPE)^{10/}—, así como su organización, operación y funcionamiento; los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores, también denominados modelos novedosos;^{11/} así como el uso de activos virtuales o criptomonedas siempre que sean autorizadas por el BANXICO.

Para su implementación, la ley prevé que contará con la participación de seis autoridades financieras. Las encargadas de la supervisión del cumplimiento del marco normativo que regula y supervisa a las ITF serán la CNBV y BANXICO; en tanto que la CNSF la CONSAR y la CONDUSEF, tendrán injerencia en el ámbito de sus competencias; la última comisión participará además en la protección de los usuarios. La SHCP, con base en la LRITF, interpretará este marco legal y las disposiciones que de él emanen. Antes de la emisión de la ley en 2018, estas autoridades financieras ya contaban con atribuciones relacionadas a la emisión de regulación y actividades de supervisión a las entidades financieras, coordinación entre sí para compartir información sobre intermediarios financieros regulados; así como para proteger los intereses de los usuarios.

Este nuevo marco regulatorio colocó a México dentro de las pocas economías del mundo que cuentan con una ley que busca regular a las sociedades que realizan operaciones de fondos de pago electrónico o de financiamiento colectivo, incluso a las criptomonedas, y aunque su

^{9/} La Ley de Instituciones de Crédito; la Ley del Mercado de Valores; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia; la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

^{10/} Las IFC realizan actividades destinadas a poner en contacto a personas del público en general, con el fin de que entre ellas se otorguen financiamientos por medio de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital. Por su parte, las IFPE, prestan servicios consistentes en la emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico, por medio de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital.

^{11/} El Modelo Novedoso es un esquema para que los interesados puedan probar nuevos productos y servicios en un ambiente de riesgos acotado con menores costos regulatorios, deberá tener una duración acorde a los servicios que se pretenden prestar y no podrá ser mayor a dos años.

propósito es dotar de mayor certeza y seguridad jurídica a los inversionistas y usuarios de estas tecnologías,^{12/} se considera trascendente señalar que, aun con la emisión de este nuevo marco regulatorio, así como de las reformas, adiciones y modificaciones a diversas leyes secundarias y de las disposiciones generales en la materia, en el decreto de ley se señaló que la velocidad con que ocurren los avances tecnológicos no permite ajustar con la adecuada oportunidad los supuestos de las normas jurídicas.^{13/}

Se estimó que el valor total de las transacciones en el sector de las tecnologías financieras en México, para 2018 fue de 36,500 millones de dólares, y se proyectó una trayectoria de crecimiento de más del 17.0 % anual para los próximos 5 años;^{14/} y, de acuerdo con datos de Finnovista,^{15/} se estimó que, para 2019, las empresas emergentes del sector *fintech* podrían atender entre 6 y 8 millones de usuarios activos, lo que representaría transacciones mensuales de al menos 39,000,000.0 miles de pesos, constituyendo ingresos anuales para el sector de las tecnologías financieras aproximadamente por 3,400,000.0 miles de pesos.^{16/}

Resultados

1. Diagnóstico del problema público del sector de las tecnologías financieras

La SHCP es la responsable de planear y vigilar el sistema bancario del país; asimismo, le corresponde estudiar y formular los proyectos de leyes; así como coordinar la planeación del desarrollo nacional, por lo que se le solicitaron los diagnósticos mediante los cuales identificó, evaluó y cuantificó la magnitud del problema público que justificó la regulación y supervisión de las instituciones de tecnología financiera.

Al respecto, la secretaría indicó que no contó con un documento que consolidara un diagnóstico sobre la situación del sector de las tecnologías financieras, e informó que “(...) para el diseño de la política pública, la SHCP acompañada del BANXICO^{17/} y habiendo escuchado a diversos actores que fueron consultados, determinó la ausencia de un marco regulatorio que proporcionara certidumbre jurídica tanto a los actores como los participantes en las actividades que actualmente se definieron en la Ley para Regular las Instituciones de

^{12/} KPMG, **Publicación de la ley para regular instituciones de tecnología financiera**, marzo 2018. Disponible en: <https://home.kpmg.com/mx/es/home/tendencias/2018/03/publicacion-de-ley-para-regular-instituciones-de-tecnologia-financiera.html>, consultado en mayo 2020.

^{13/} Secretaría de Gobernación, **Iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera**, presentada a la Cámara de Senadores con el oficio núm. SELAP/300/2734/17 del 10 de octubre de 2017, página 6.

^{14/} Cámara de Diputados, **Op. Cit.**

^{15/} Finnovista es una organización fundada en 2012 que trabaja con emprendedores y corporaciones mediante actividades colaborativas como programas de aceleración y escalamiento y programas de innovación.

^{16/} Finnovista, **Fintech Radar México, El ecosistema Fintech mexicano se acerca a la barrera de las 400 startups**, publicado el 23 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.finnovista.com/radar/el-ecosistema-fintech-mexicano-recupera-el-liderazgo-en-america-latina-y-se-acerca-a-la-barrera-de-las-400-startups/>, consultado en marzo de 2020.

^{17/} La SHCP acreditó que no existen minutas o correos electrónicos sobre dicha coordinación, debido a los cambios de personal que presentó. Además, indicó que si bien la secretaría, para el diseño de la iniciativa, se apoyó de otras autoridades, la elaboración y presentación de ésta es exclusiva de ella, por lo que no existen mecanismos normativos que mandaten las directrices a seguir sobre cómo desarrollar dicha coordinación.

Tecnología Financiera y que mitigara los riesgos inherentes al estatus regulatorio de esa época en el sector, permitiría no sólo ordenar el mercado, sino generar condiciones de competencia, promover la inclusión financiera y contribuir a la estabilidad del sistema financiero y al combate de lavado de dinero.”

Asimismo, la secretaría remitió diversos documentos referentes a las tecnologías financieras que, de acuerdo con ella, sirvieron como base para contar con información cualitativa e indicativa sobre los riesgos que podrían derivar de su falta de regulación y supervisión; así como de la necesidad de que contaran con un régimen de protección de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Por tal motivo, con objeto de identificar el problema público que busca atender la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) revisó y analizó los documentos siguientes: 1) Opinión sobre la posible operación del financiamiento colectivo en México en 2014;^{18/} 2) *Fintech: Describing the Landscape and a Framework for Analysis*,^{19/} de marzo de 2016; 3) *Financial Stability Implications of FinTech Cover note to the Interim FIG report*,^{20/} febrero de 2017; 4) la Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (LPITF);^{21/} 5) el Dictamen de Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera;^{22/} 6) la Versión estenográfica de la Cámara de Diputados; ^{23/} 7) el Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del Sistema Financiero en México (ejercicio 2018), marzo de 2019; 8) la Exposición de motivos de la emisión de la LRITF; ^{24/} 9) *Crypto-assets-possible regulatory gaps and issues Plenary Meeting, New York*, ^{25/} 26 abril 2019, del Comité de Estabilidad Financiera (CEF); y 10) el Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del Sistema Financiero en México, del Comité de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) de septiembre de 2020.

La ASF identificó en los documentos previos a la emisión de la LRITF que las causas que originaron la problemática referente a las tecnologías financieras se remontan a 2014 cuando una empresa extranjera solicitó ante la CNBV autorización para operar bajo el modelo de negocio de financiamiento colectivo; sin embargo, dicha solicitud no fue aprobada al no encontrarse todavía reconocida por las leyes mexicanas, situación por la cual la comisión propuso a la SHCP adecuar el marco normativo para que estos modelos de negocio pudieran operar de manera regulada en territorio mexicano.

^{18/} Oficio de Opinión de la CNBV a la SHPC sobre la posible operación de una empresa extranjera en México para operar un modelo de negocio conocido como *Crowd funding* (financiamiento colectivo), de fecha 13 de octubre de 2014.

^{19/} Consejo de Estabilidad Financiera, *Fintech: Descripción del paisaje y marco de análisis*, marzo de 2016.

^{20/} Consejo de Estabilidad Financiera, *Implicaciones de la estabilidad financiera de FinTech, Nota de portada del informe provisional del FIG (Grupo de Cuestiones de Tecnología Financiera)*, 20 de febrero de 2017.

^{21/} Secretaría de Gobernación, *Op.Cit.*

^{22/} *Ibid.*

^{23/} Cámara de Diputados, *Op. Cit.*

^{24/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera*, 9 de marzo de 2018.

^{25/} Consejo de Estabilidad Financiera, *Criptología: posibles lagunas y problemas de regulación, sesión plenaria, Nueva York*, 26 de abril de 2019.

Asimismo, en los documentos del proceso legislativo, el Gobierno Federal identificó la falta de un marco normativo que permita regular y supervisar las plataformas de tecnología financiera, relacionadas con el acceso al financiamiento, de fondos de pago electrónico y el uso de activos virtuales en dichas operaciones; la necesidad de mitigar los riesgos que esas operaciones pudieran generar permitiendo su expansión en un ambiente competitivo; la ausencia de lineamientos para la protección de datos personales y la obligación de las empresas de tecnología financiera para divulgar a clientes e inversionistas el modelo de operación y factores de riesgo que sus negociaciones conllevaban. También identificó que el impacto de la tecnología ha transformado la prestación de servicios tradicionales de banca y crédito en beneficio de sectores de la población que tradicionalmente no han sido parte del sistema financiero.

En el ámbito internacional se identificó la necesidad de establecer medidas para vigilar el sector de las tecnologías financieras por reguladores nacionales e internacionales dadas las preocupaciones propiciadas para mantener la estabilidad financiera,^{26/} y reducir los impactos sistémicos en el sistema financiero y las consecuencias potencialmente graves para la economía que las innovaciones de tecnologías financieras pudieran implicar.

Se identificó que para atender los elementos antes señalados, el 9 de marzo de 2018, el Gobierno Federal expidió la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, y se constató que las causas, el fenómeno problemático y los efectos relacionados con las tecnologías financieras antes expuestos fueron retomados en la Exposición de motivos del Decreto por el que se expidió la citada ley, la cual tendría por objeto la regulación de los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores; a fin de administrar y mitigar los riesgos que enfrentan el sistema financiero (lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, tecnológicos, de gobierno corporativo y de mercado), los sistemas de pago y sus usuarios.

Asimismo, se identificó que, en dos documentos nacionales e internacionales —*Crypto-assets-possible regulatory gaps and issues Plenary Meeting, New York*, del CEF y el Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del Sistema Financiero en México, del CESF— publicados después del Decreto por el que se expidió la LRITF, la problemática, sus causas y efectos se mantuvieron constantes, ya que se seguía reconociendo la necesidad de abordar los riesgos que pudieran seguir representando las operaciones con tecnología financiera aun con la emisión del marco normativo que las regula y supervisa, y sobre los efectos del marco jurídico para el crecimiento del ecosistema de las tecnologías financieras y acercar servicios a menores costos a la población no atendida o subatendida por el sector financiero tradicional.

Con base en los documentos analizados, la ASF identificó que la SHCP reconoció el problema público de manera cualitativa, el cual se relacionó con los riesgos que enfrentan el sistema

^{26/} Consejo de Estabilidad Financiera, *Fintech: Descripción del paisaje y marco de análisis*, Op.Cit.

financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras; no obstante, la secretaría no acreditó contar con un diagnóstico cuantitativo que permitiera reconocer la magnitud del problema público respecto de los riesgos, ni para conocer datos estadísticos como la estimación del monto de las transacciones realizadas fuera del marco de la regulación del SFM.

Al respecto, la SHCP señaló que no contó con una base de datos estadísticos sobre el comportamiento de las empresas de tecnología financiera y que la Unidad de Banca Valores y Ahorro (UBVA) carece de facultades de supervisión o de investigación para compeler a entes privados para proporcionar o elaborar información para una autoridad financiera, más allá de aquellas acciones ejecutadas para que le fuera proporcionada de manera voluntaria información disponible para diagnosticar y en su caso, determinar las medidas regulatorias que fueron tomadas, conforme las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda (RISHCP).

Asimismo, en el transcurso de la auditoría la SHCP indicó que se encontró elaborando un programa de trabajo para realizar un estudio-diagnóstico que contará con las etapas siguientes: a) definición del escenario base; b) definición de la metodología del estudio y definición del cronograma del estudio a partir del universo de instituciones autorizadas y en operación; c) aplicación del estudio y obtención de resultados; y, d) informe para la ASF, sobre el cual señaló que, para que la información sea efectiva y de utilidad, el estudio se plantea sobre la base de datos acumulados por al menos un año de operación de las ITF. A la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la secretaría continuó con la definición de dicho programa para su implementación, por lo que se mantiene lo observado.

En síntesis, el problema público se percibe como los riesgos que enfrentan el sistema financiero,^{27/} los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras.

^{27/} Los riesgos que enfrenta el Sistema Financiero son los siguientes:

- a) Riesgo financiero: Se refiere a la incertidumbre asociada al rendimiento de la inversión en el sector financiero. Esta incertidumbre puede ser causada a su vez por diversos riesgos: riesgo sistémico, cuando uno o más participantes del mercado no tienen un comportamiento óptimo y conforme a lo esperado, causando que otros participantes sean incapaces de hacer frente a sus obligaciones; el riesgo de crédito, el cual consiste en el riesgo que enfrenta un agente en el que su acreditado no cumpla con su obligación de pago en tiempo y forma; finalmente, el riesgo de liquidez, que consiste en que un acreditado o deudor no dispone de suficientes fondos para cumplir sus obligaciones cómo y cuándo se espera que lo haga, aunque tenga la capacidad de hacerlo en el futuro. En el marco de las ITF, aquellas instituciones dedicadas al crowdfunding están directamente expuestas a este tipo de riesgo al realizar operaciones financieras que tienen como objetivo la obtención de un rendimiento en los mercados financieros. Asimismo, la introducción de estas instituciones en los mercados, pueden generar un crecimiento importante en los recursos dirigidos a ellos, teniendo como consecuencia movimientos en los precios de los activos que pudieran aumentar el riesgo financiero para todo el sector.
- b) Riesgo operacional: Se refiere al riesgo de deficiencias en los sistemas de información o en procesos internos, errores humanos, manejo de fallas o disrupciones de eventos externos que resulten en la reducción, deterioro o caída de servicios provistos por un intermediario financiero. Estas fallas operacionales pueden llevar a retrasos consecuentes, pérdidas, problemas de liquidez y en algunos casos, riesgos sistémicos. Por su naturaleza, las *Fintech* están especialmente expuestas a este tipo de riesgo, ya que fallas en los sistemas de operación de estas instituciones podrían tener importantes implicaciones para sus clientes, dado el importante componente tecnológico en el que están basadas.

Por lo que refiere a las causas externas que lo ocasionaron, se identificaron las constantes crisis que generaron desconfianza por parte de los usuarios de los servicios hacia las instituciones financieras tradicionales, aunado al dinamismo de la innovación tecnológica que incidió en el incremento del número de emprendedores que ofrecen servicios de intermediación financiera. Por su parte, las causas internas refirieron a la falta de coordinación entre autoridades financieras para el intercambio de información relativa a operaciones mediante tecnologías financieras; de regulación al identificar la falta de un marco normativo que regulara a aquellos que realizaran transacciones mediante tecnología financiera, considerando el número de clientes con el que cuentan, modelos de negocios, activos intermediados a nivel capital neto y la falta estándares y controles para la prestación de este tipo de servicios y para el uso y operación de activos virtuales. En consecuencia, se identificó la inexistencia de algún tipo de supervisión a estas sociedades, por lo que no era posible conocer su estatus financiero ni sobre la transparencia de sus transacciones. Respecto de la protección a los usuarios, se identificó que dichas sociedades no contaban con lineamientos para la protección de datos personales y de la obligación completa de las

-
- c) **Riesgo de mercado:** Es el riesgo que enfrentan los agentes al efectuar operaciones en los mercados financieros. Por lo anterior, se refiere al riesgo de pérdidas derivadas de movimientos en el precio de los activos, tales como bonos, acciones o divisas. De manera similar al riesgo financiero, las *Fintech* dedicadas al crowdfunding son las más expuestas a los riesgos de mercado debido a su interacción directa en los mercados financieros. Asimismo, la introducción de las *Fintech* al mercado podría generar movimientos no esperados en los precios de los activos, aumentando el riesgo de mercado para todo el sistema.
 - d) **Riesgo tecnológico:** Se trata de un subcomponente del riesgo operacional, al cual se hace mención de forma separada debido al gran desarrollo tecnológico e innovaciones incorporadas al sector financiero, las cuales se traducen en una mayor interconectividad a través de la tecnología. En línea con lo anterior, el riesgo tecnológico se refiere a la parte del riesgo operacional atribuida a fallas en los sistemas tecnológicos implementados por los intermediarios financieros. Las *Fintech* son especialmente vulnerables ante este tipo de riesgos por basar su modelo de negocios en plataformas de información e innovaciones tecnológicas aplicadas al sector financiero. Por lo tanto, debe darse seguimiento a este tipo de riesgo para su posterior mitigación.
 - e) **Riesgo de gobierno corporativo:** El gobierno corporativo es el conjunto de normas, principios y procedimientos que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos de gobierno de una empresa. En concreto, establece las relaciones entre la junta directiva, el consejo de administración, los accionistas y el resto de partes interesadas, y estipula las reglas por las que se rige el proceso de toma de decisiones sobre la compañía para la generación de valor. La falta de un buen gobierno corporativo en las Instituciones de Tecnología Financiera tiene como consecuencia que no existan controles internos dentro de estas sociedades o que funcionen de manera inadecuada, para poder llevar a cabo sus operaciones con transparencia y eficacia, y en cumplimiento a la regulación, repercutiendo no solo en las relaciones con sus clientes sino también afectando el sistema financiero mexicano.
 - f) **Riesgo de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo:** este riesgo se refiere a que las entidades financieras puedan ser utilizadas por los criminales como vehículos para la comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, es decir, que a través de las ITF los delincuentes pueden colocar e integrar al sistema financiero recursos resultantes de la comisión de delitos. Por ejemplo, dentro de las vulnerabilidades a las que las ITF eran susceptibles al no contar con regulación en prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (LD/FT) se encuentran: recibir dinero en efectivo para llevar a cabo operaciones sin que existieran umbrales y límites para dicha operación, la falta de controles en relación con la identificación de los clientes de las ITF, así como de la procedencia y destino de los recursos, entre otros.
 - e) **Riesgo legal:** se define como el riesgo de que se aplique de modo imprevisto una ley o un reglamento, lo que suele acarrear una pérdida. El riesgo legal puede presentarse cuando la aplicación de las leyes y los reglamentos pertinentes sea imprevisto; comprende igualmente el riesgo de una pérdida como consecuencia de una demora en la recuperación de activos financieros o una congelación de posiciones como resultado de un procedimiento jurídico. En el marco transfronterizo, así como en determinados contextos nacionales, cabe la posibilidad de que se apliquen diversos marcos legales a una única operación, actividad o participante. Cuando así ocurra, la FMI y sus participantes podrían enfrentarse a pérdidas ocasionadas por la aplicación imprevista de una ley o la aplicación de una ley distinta de aquella especificada en un contrato, por parte de un tribunal de una jurisdicción pertinente.

empresas de tecnología financiera para divulgar a clientes e inversionistas el modelo de operación y factores de riesgo.

Finalmente, se identificó que de no atenderse la problemática antes señalada así como sus causas, podrían propiciar efectos a corto plazo relacionados con el incremento de los riesgos que representa la operación de tecnologías financieras para los sistemas financiero y de pago, así como para los usuarios; a mediano plazo las consecuencias podrían ocasionar deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de pago, inestabilidad del sistema financiero y la disminución o contracción de la actividad económica; en tanto que a largo, se podrían generar crisis financieras que pueden provocar desequilibrios en el crecimiento económico del país.

Si bien la SHCP indicó que no contó con datos estadísticos oficiales, la ASF identificó que tanto autoridades internacionales como nacionales registraron información referente al sector de las tecnologías financieras, en los cuales la secretaría se pudo basar para cuantificar el fenómeno problemático antes descrito. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU indicó que, en 2018, México contó con el 23.0% de los nuevos emprendimientos relevantes en América Latina relacionados con las tecnologías financieras.^{28/} En tanto que el Banco Nacional de Comercio Exterior señaló que, en 2017, el sector *Fintech* en el país participó con 1,284 millones de dólares en el PIB; contó con un índice de competitividad de 4.4%; la población que realizó o recibió pagos digitales en el país fue del 31.7%, y señaló un incremento en 111.0% el número de empresas emergentes al pasar de 158 en 2016 a 334 en 2018. También se expuso que el 82.0% de éstas, se encuentran concentradas en Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Mérida y Puebla, donde la Ciudad de México tiene la mayor inclusión financiera, pues 8 de cada 10 habitantes utilizan algún servicio de la industria.^{29/}

Toda vez que la secretaría no cuantificó la dimensión del problema, ya que no dispuso de datos estadísticos oficiales sobre el número de sociedades que realizaban operaciones mediante tecnología financiera bajo los modelos de negocio de financiamiento colectivo o de fondos de pago electrónico, los montos a los que ascendían dichas transacciones, ni sobre las implicaciones que podrían tener los riesgos como el de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el SFM, por lo que no documentó la existencia de parámetros, indicadores o referentes a partir de los cuales determinaría el avance en la atención del problema, ni con procesos para identificar y evaluar, responder y supervisar los riesgos que pudieran limitar el logro de metas y objetivos institucionales relativos a la regulación del funcionamiento y operación de las instituciones de tecnología financiera, por lo que se sugiere que la SHCP realice estudios relativos al sector de las tecnologías financieras que sirvan como referencia para prever su impacto en las finanzas públicas e identifique posibles riesgos o amenazas a la

^{28/} Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama de las fintech, Principales desafíos y oportunidades para el Uruguay*, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45727/1/S2000326_es.pdf, consultado en marzo de 2020.

^{29/} Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: nación Fintech, Nuevos negocios y ecosistemas en el sector financiero mexicano*, disponible en: <http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2018/12/MEXICO-NACION-FINTECH-V5.pdf>, consultado en marzo de 2020.

estabilidad económica del país. Al respecto, en el transcurso de la auditoría la SHCP indicó que se encuentra elaborando un programa de trabajo para realizar un estudio-diagnóstico que constará de cuatro etapas, sobre el cual, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la secretaría continuó con la definición de dicho programa para su implementación, por lo que se mantiene lo observado.

2019-0-06100-07-0041-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice un estudio en el que identifique cuantitativamente las actividades y operaciones relacionadas con las tecnologías financieras que sirvan como referencia para prever su impacto en las finanzas públicas, a fin de contar con variables, indicadores y referentes que posibiliten evaluar el avance en la atención del problema público relativo a los riesgos en el sistema financiero, los sistemas de pagos y sus usuarios, y delimitar estrategias y acciones que permitan administrar y mitigar posibles riesgos o amenazas a la estabilidad económica del país, en términos de lo establecido en el artículo 27, fracciones IV y XXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2. *Diseño Jurídico*

En este resultado se analizó si la LRITF, para llevar a cabo la regulación y supervisión de las tecnologías financieras y la protección de sus usuarios, establece preceptos que se correspondan con los factores causales del problema público definido; si las Disposiciones de Carácter General que de ella emanan emitidas por la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF, y la CONSAR se encontraron armonizadas con la LRITF, al igual que la regulación secundaria que fue modificada y reformada con motivo de la expedición de esa ley.

1. Ley para Regular a las Instituciones de Tecnología Financiera

En el análisis del fenómeno problemático identificado en el resultado 1, se identificó que antes de marzo de 2018 no existían elementos jurídicos para coadyuvar en la administración o mitigación de los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras, ni para atender las causas que generaron dichos riesgos.

Por tal motivo, el 10 de octubre de 2017, el Gobierno Federal envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto para Expedir la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, en la que se reconoció la necesidad de que un sector tan dinámico como lo es el de la innovación tecnológica requiriera contar con un marco regulatorio para la autorización y operación a las sociedades que presten servicios de tecnología financiera que permitiera a las autoridades administrar y mitigar los riesgos financieros, operacionales, de mercado, tecnológicos y gobierno corporativo, así como de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, y favorecer su expansión en un ambiente competitivo que promueva el acceso de

aquellas personas físicas o morales que no han sido favorecidas por la banca tradicional. Posteriormente, el 9 de marzo de 2018 la LRITF fue expedida con el objeto de regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores.

En el análisis de su estructura, se identificaron los actores responsables de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, sus atribuciones conferidas y su correspondencia con los factores causales que dieron origen al problema público, como se presenta a continuación:

ESTRUCTURA DE LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA Y MODELOS NOVEDOSOS

Actores	Atribuciones conferidas	Fundamento en la LRITF	Componente	Consideraciones de la ASF
SHCP	Participar como miembro del Comité Interinstitucional, e intercambiar información entre autoridades financieras.	Art. 35, párrafo segundo, y 74, fracción II	Coordinación	<p>La LRITF atribuye a la SHCP las facultades de coordinación, mediante su participación en el Comité Interinstitucional y el intercambio de información con otras autoridades financieras; asimismo, tiene la facultad de regular en torno a la prevención de actividades ilícitas y el otorgamiento de autorización y revocación a modelos novedosos.</p> <p>Dichas atribuciones son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, ya que en la iniciativa de decreto por el que se expide la LRITF, se señaló la ausencia de mecanismos para el intercambio de información referente a la identificación de operaciones relacionadas con las tecnologías financieras; de igual forma, en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita la autorización y operación para las <i>Fintech</i>, así como para la disposición de estándares, controles y regulación para la identificación del cliente que permita mitigar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.</p>
	Interpretar para efectos administrativos las disposiciones de la LRITF; regular de la prevención de actividades ilícitas, y otorgar autorización para operar mediante modelos novedosos, así como participar en la revocación de esas autorizaciones.	Art. 3, párrafo tercero, 58, 80, párrafo segundo, 86, párrafo primero, y 92, párrafo primero.	Regulación	
BANXICO	Participar como miembro del Comité Interinstitucional, e intercambiar información entre autoridades financieras.	Art. 35, párrafo segundo, y 74, fracción II.	Coordinación	<p>Por lo que hace a las atribuciones conferidas en la LRITF al BANXICO, en torno a la coordinación, con su participación en el Comité Interinstitucional y el intercambio de información con otras autoridades financieras; de igual manera, la regulación de las IFPE, la autorización de las operaciones en moneda extranjera de las IFC y operaciones de las ITF con activos virtuales, y el otorgamiento y revocación de modelos novedosos; así como la supervisión de los mandatos conferidos en la ley y de las ITF como intermediarios financieros.</p> <p>Dichas atribuciones son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, ya que en la iniciativa de decreto por el que se expide la LRITF, se señaló la ausencia de mecanismos para el intercambio de información referente a la identificación de operaciones relacionadas con las tecnologías financieras; de igual forma, en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita regular las plataformas de tecnología financiera relacionadas con fondos de pago electrónico y el uso de activos virtuales en sus operaciones, así como la falta de supervisión por las autoridades de las operaciones que llevan a cabo las innovaciones tecnológicas y modelos de negocio.</p>
	Regular el funcionamiento y operaciones de las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico (IFPE); autorizar a las ITF las operaciones con moneda extranjera y activos virtuales, y otorgar autorización para operar mediante modelos novedosos, así como revocar esas autorizaciones.	Art. 16, párrafo cuarto, 22 al 29, 30, párrafo tercero, 80, párrafo segundo, 86, párrafo primero, 88, y 92, párrafo primero.	Regulación	
	Supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en la LRITF y las disposiciones de carácter general (DCG) emanadas de la misma, y a las ITF como intermediarios financieros a que se refiere la Ley del Banco de México (LBM).	Art. 3, párrafo primero, y 71, párrafo segundo.	Supervisión	
CNBV	Fungir como presidente del Comité Interinstitucional, e intercambiar información entre autoridades financieras.	Art. 35, párrafo segundo, y 74, fracción II.	Coordinación	<p>La LRITF confiere a la CNBV las atribuciones de coordinación, mediante su participación en la presidencia del Comité Interinstitucional y el intercambio de información con otras autoridades financieras; asimismo, tiene la facultad de regular en</p>
	Otorgar autorización – en acuerdo con el Comité Interinstitucional – para operar como	Art. 15 al 21, 35, párrafo primero, 62, párrafo	Regulación	

Actores	Atribuciones conferidas	Fundamento en la LRITF	Componente	Consideraciones de la ASF
	ITF; determinar que se proceda a la remoción o inhabilitación de los miembros y declarar la revocación de las ITF; regular el funcionamiento y operaciones de las Instituciones de Financiamiento Colectivo (IFC), y otorgar autorización para operar mediante modelos novedosos, así como revocar esas autorizaciones.	primero, 69, 80, párrafo segundo, 86, párrafo primero, y 92, párrafo primero.		cuanto a la autorización de las ITF y modelos novedosos, declarar las revocaciones a estas autorizaciones, así como la regulación de las IFC; de igual manera, le atribuye la supervisión de los mandatos conferidos en la ley y la supervisión de las ITF en los términos de la LCNBV.
	Supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en la LRITF y las DCG emanadas de la misma, y a las ITF en términos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV), a las que también se les podrá efectuar visitas de inspección.	Art. 3, párrafo primero, y 71, párrafo primero.	Supervisión	Dichas atribuciones son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, ya que en la iniciativa de decreto por el que se expide la LRITF, se señaló la ausencia de mecanismos para el intercambio de información referente a la identificación de operaciones relacionadas con las tecnologías financieras; de igual forma, en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita la autorización y operación para las tecnologías financieras, así como la falta de supervisión por las autoridades de las operaciones que llevan a cabo las innovaciones tecnológicas y modelos de negocio.
CONDUSEF	Intercambiar información entre autoridades financieras.	Art. 74, fracción II.	Coordinación	Las atribuciones conferidas a la CONDUSEF en la LRITF son en materia de coordinación, mediante el intercambio de información con otras autoridades financieras; asimismo, dentro de sus facultades destacan la de regular la inclusión de las ITF en el SIPRES; de igual manera, le atribuye la supervisión de las ITF y modelos novedosos en los términos de la LPDUSF, así como la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las ITF. Dichas atribuciones son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, ya que en la iniciativa de decreto por el que se expide la LRITF, se señaló la ausencia de mecanismos para el intercambio de información referente a la identificación de operaciones relacionadas con las tecnologías financieras; de igual forma, en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita la autorización y operación para las tecnologías financieras, la falta de supervisión por las autoridades de las operaciones que llevan a cabo las innovaciones tecnológicas y modelos de negocio, así como la ausencia de lineamientos para la protección de datos personales y la obligación de las empresas
	Regular la inclusión de las ITF en el Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES).	Art. 57.	Regulación	
	Supervisar a las ITF y modelos novedosos de acuerdo con las atribuciones conferidas por la LRITF, la Ley para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF) y demás leyes relativas al sistema financiero, con relación a la protección a los usuarios de servicios financieros prestados por estas.	Art. 3, párrafo segundo.	Supervisión	
	Proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las ITF, con base en las facultades conferidas en la LPDUSF.	Art. 2, y 3, párrafo segundo.	Protección a los usuarios	
CNSF	Intercambiar información entre autoridades financieras.	Art. 74, fracción II.	Coordinación	La LRITF confiere a la CNSF las atribuciones de coordinación, mediante el intercambio de información con otras autoridades financieras; asimismo, tiene la facultad de regular en cuanto a la autorización y revocación de los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador; de igual manera, le atribuye la supervisión de los modelos novedosos que realicen las mismas actividades reservadas a las Entidades Financieras o sujetos supervisados por la comisión. Dichas atribuciones son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, ya que en la iniciativa de decreto por el que se expide la LRITF, se señaló la ausencia de mecanismos para el intercambio de información referente a la identificación de operaciones relacionadas con las tecnologías financieras; de igual forma, en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita la autorización y operación para las tecnologías financieras, así como la falta de supervisión por las autoridades de las operaciones que llevan a cabo las innovaciones tecnológicas y modelos de negocio.
	Otorgar autorización para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador, así como revocar esas autorizaciones.	Art. 80, párrafo segundo, 86, párrafo primero, y 92, párrafo primero.	Regulación	
	Supervisar a las entidades financieras y sociedades que hayan obtenido autorización para operar un modelo novedoso relacionado con el sector asegurador y afianzador.	Art. 3, párrafo segundo.	Supervisión	
CONSAR	Intercambiar información entre autoridades financieras.	Art. 74, fracción II.	Coordinación	La LRITF confiere a la CONSAR las atribuciones de coordinación, mediante el intercambio de información con otras autoridades financieras; asimismo, tiene la facultad de regular en cuanto a la autorización y revocación de los modelos novedosos del sector del sistema de ahorro para el retiro, así como la regulación de las IFC; de igual manera, le
	Otorgar autorización para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector del sistema de ahorro para el retiro, así como revocar esas autorizaciones.	Art. 80, párrafo segundo, 86, párrafo primero, y 92, párrafo primero.	Regulación	

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019

Actores	Atribuciones conferidas	Fundamento en la LRITF	Componente	Consideraciones de la ASF
	Supervisar a las entidades financieras y sociedades que hayan obtenido autorización para operar un modelo novedoso relacionado con el sector del sistema de ahorro para el retiro.	Art. 3, párrafo segundo.	Supervisión	atribuye la supervisión de los modelos novedosos que realicen las mismas actividades reservadas a las Entidades Financieras o sujetos supervisados por la comisión. Dichas atribuciones son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, ya que en la iniciativa de decreto por el que se expide la LRITF, se señaló la ausencia de mecanismos para el intercambio de información referente a la identificación de operaciones relacionadas con las tecnologías financieras; de igual forma, en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita la autorización y operación para las tecnologías financieras, así como la falta de supervisión por las autoridades de las operaciones que llevan a cabo las innovaciones tecnológicas y modelos de negocio.
Comité Interinstitucional	Establecer acuerdos para la autorización de las ITF, la remoción de miembros de sus consejos de administración, la aprobación de la revocación de esas instituciones, y para la emisión de DCG. ^{1/}	Art. 35, párrafos primero y segundo, 36, fracción IV, 39, fracciones V y XVI, 44, párrafo primero, 55, párrafo primero, 62, párrafo primero, y 69, párrafo primero.	Coordinación	Las atribuciones conferidas al Comité Interinstitucional (integrado por la SHCP, el BANXICO y la CNBV), consistentes en el establecimiento de mecanismos de coordinación para autorizar la operación, la remoción de sus miembros y la revocación de las ITF, así como la emisión de DCG, fueron consistentes como medios para dar atención a los factores causales del problema público, ya que en la exposición de motivos de la LRITF se expone la falta de un marco regulatorio que permita la autorización y operación para las tecnologías financieras, con reglas prudenciales para atenuar los riesgos que representan su operación.
No identificado	Las autoridades competentes procurarán que en los sitios de internet de sociedades que no obtengan o no cuenten con la autorización correspondiente se alerte a los Clientes de los riesgos de operar con dichas entidades y buscarán impedir su oferta en territorio nacional.	Disposición Transitoria Octava, párrafo tercero, de la LRITF.	Supervisión	La LRITF confiere a las autoridades la facultad de impedir la operación de las sociedades de tecnología financiera que no obtengan o no cuenten con la autorización correspondiente para operar como ITF o modelos novedosos. Sin embargo, no se identificó a la autoridad responsable de supervisar a las sociedades que se encuentran en este supuesto. Sin embargo, la SHCP señaló que no existe una autoridad financiera encargada de identificar y dar seguimiento a la conclusión o cesión de las operaciones existentes, excepto cuando la CNBV niegue una autorización, y sólo si lo considera procedente, establecer en la resolución algún tipo de término o condicionante relacionado con los actos tendientes a terminar las operaciones reservadas que tuvieran vigentes. Por lo que, de no existir una autoridad definida responsable para procurar que aquellas sociedades que no obtengan o no cuenten con la autorización correspondiente y se busque impedir su oferta en territorio nacional, podrían persistir los riesgos de lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, así como los riesgos financieros, operacionales y tecnológicos, que afecten al sistema financiero, de pagos y a los usuarios de estas entidades.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.

^{1/} El Comité Interinstitucional participa en el establecimiento de acuerdos para emitir DCG en materias específicas: fijar el capital mínimo de las ITF necesario para operar; emitir políticas de divulgación de riesgos en las operaciones de las ITF; emitir otras DCG diferentes a las señaladas en la LRITF, referentes a los requisitos de las solicitudes de autorización ante la CNBV; fijar los límites de recursos que las ITF podrán mantener a nombre de sus clientes o de los que un cliente podrá disponer mediante las ITF, y para que las ITF mantengan un capital neto.

En la LRITF se definieron a los actores responsables a los cuales se otorgaron facultades para la emisión de disposiciones de carácter general, el intercambio de información e integración de un Comité Interinstitucional; la autorización y revocación de ITF y modelos novedosos de acuerdo con sus competencias.

De manera específica, a la SHCP le corresponde la interpretación de este marco jurídico, emitir disposiciones para regular las operaciones con recursos de procedencia ilícita y

financiamiento al terrorismo, así como requerimientos adicionales para obtener una autorización temporal para operar modelos novedosos; y participar en la revocación de autorizaciones temporales para operar mediante modelos novedosos. Al BANXICO le compete regular y participar en lo relacionado con la autorización de operaciones en moneda extranjera y con activos virtuales para las ITF, modelos novedosos relacionados con los servicios de ruteo, compensación y liquidación, revocación de autorizaciones temporales para operar mediante modelos novedosos y la regulación de interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas (API) en los transmisores de dinero.

En la CNBV recaen las atribuciones relacionadas con el otorgamiento de autorización para operar como ITF; la regulación del funcionamiento y operación de estas instituciones; sobre la procedencia de la autorización temporal para operar mediante modelos novedosos; determinar la remoción o inhabilitación de miembros de las ITF, en su caso, revocar la autorización a la institución; y regular las interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas en las ITF y modelos novedosos; así como supervisar el cumplimiento de esas disposiciones.

A la CONDUSEF, de acuerdo con la LRITF, le compete regular la inclusión de las ITF en el Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES); solucionar controversias entre las ITF y las sociedades autorizadas para operar un modelo novedoso y sus clientes. Por su parte a la CNSF y a la CONSAR les corresponde regular los criterios y condiciones adicionales para otorgar la autorización temporal para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador y del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), respectivamente; participar en la revocación de dichas autorizaciones; y regular las interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas en los modelos novedosos que les compete.

También se identificó la integración de un Comité Interinstitucional, al cual se le confirieron facultades para establecer acuerdos para la autorización de las ITF, la remoción de miembros de sus consejos de administración, la aprobación de la revocación de esas instituciones, y para la emisión de disposiciones de carácter general (DCG). De las facultades conferidas a los actores responsables, se identificó que son consistentes como acciones que pretenden atender los factores causales del problema público, referentes a los componentes de coordinación, regulación, supervisión y protección a los usuarios.

Asimismo, la LRITF en su Disposición Transitoria Octava prevé que las sociedades que no soliciten u obtengan la autorización para operar como ITF o mediante modelos novedosos, deberán abstenerse de continuar prestando sus servicios y se limiten sólo a realizar los actos tendientes a la conclusión o cesión de las operaciones existentes que están reguladas en ese ordenamiento; así como que se procurará que en los sitios de internet de estas sociedades se alerte a sus usuarios de los riesgos de operar con dichas entidades, y se buscará impedir su oferta en territorio nacional. Sin embargo, en dicha ley no se definió expresamente a la autoridad responsable de verificar que se dé cumplimiento a esas medidas.

Al respecto, la SHCP, con base en sus facultades conferidas en el artículo 3, párrafo tercero, de la LRITF para interpretar dicha ley, indicó que las autoridades competentes para dar atención a los párrafos de la Disposición Transitoria Octava, conforme sus facultades, son las siguientes:

- La CNBV, al amparo del artículo 110 de la LRITF, y artículos 4, fracciones XVI, XVII y XIX, y 8, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV), ejerce la facultad de inspección cuando presume que una persona está actuando como ITF sin contar con autorización.
- La SHCP, al amparo de los artículos 118, 124 y 129 de la LRITF, y artículo 10, fracción XXVIII, y 81, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la SHCP, por medio de la Procuraduría Fiscal de la Federación, ejerce la facultad de denunciar, querellarse o formular cualquier otro requisito de procedibilidad ante el Ministerio Público de la Federación, previa opinión de delito que formule la CNBV.
- La CONDUSEF, al amparo del artículo 11, fracciones I, II y XXVI, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ejerce las facultades de atención y denuncia ante el ministerio público, cuando los usuarios de los servicios financieros presentan una consulta o reclamación, así como cuando tenga conocimiento de hechos que constituyan delitos.
- La PROFECO, al amparo del artículo 24, fracción XVII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ejercer la facultad de promover y proteger los derechos del consumidor, podría tener conocimiento de hechos constitutivos de delitos cometidos por parte de los proveedores que realicen actividades que requieran autorización de las autoridades financieras sin contar con ella.

Si bien la SHCP, con base en sus atribuciones para interpretar la LRITF, define a las autoridades que intervendrán en caso de que las sociedades que no soliciten u obtengan la autorización para operar como ITF o mediante modelos novedosos, para asegurarse de que se abstengan de continuar prestando sus servicios y se limiten sólo a realizar los actos tendientes a la conclusión o cesión de las operaciones existentes que están reguladas en ese ordenamiento; así como de procurar que en los sitios de internet de estas sociedades se alerte a sus usuarios de los riesgos de operar con dichas entidades, y se busque impedir su oferta en territorio nacional, resulta conveniente que en esa ley se puntualice de manera expresa las autoridades competentes para dar cumplimiento a la Disposición Transitoria Octava de la LRITF.

2. Disposiciones de carácter general mandatadas en la LRITF

En cuanto al marco normativo que regula y supervisa a las ITF, se identificó que en la LRITF se mandata la emisión de DCG que tienen como finalidad regular materias específicas relacionadas con requisitos y características que deben cumplir las ITF y los modelos novedosos, así como las operaciones en moneda extranjera o mediante el uso de activos virtuales.

Se constató la vigencia de 21 disposiciones al 31 de diciembre de 2019. De las cuales 6 fueron emitidas en 2018 y 15 en 2019, de estas últimas, 14 debían emitirse en un plazo de 12 meses a partir de la publicación de la LRITF, por lo que pudieron expedirse entre el 10 de marzo de 2018 y el 11 de marzo del 2019; en tanto que para la restante no se estableció un plazo para su emisión como se observa en el cuadro siguiente:

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL VIGENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LA LRITF

Disposiciones	Vigentes a 2019	2019	
		Cumplió con el plazo	No cumplió con el plazo
Total Vigentes	21	n.a.	n.a.
Emitidas mandatadas a 2018 ^{1/}	6	n.a.	n.a.
Emitidas mandatadas a 2019 ^{2/}	15	n.a.	n.a.
Con plazo 12 meses	14	11	3
Sin plazo	1	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las disposiciones de carácter general emitidas en términos de la LRITF al 31 de diciembre de 2019, por la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR.

n.a. No aplicable.

^{1/} Las disposiciones mandatadas a 2018, de acuerdo con las Disposiciones Transitorias de la LRITF debieron emitirse en un plazo de 6 meses a partir de la expedición de la ley, por lo que pudieron expedirse entre el 10 de marzo y 10 de septiembre de 2018.

^{2/} Las disposiciones mandatadas a 2019, de acuerdo con las Disposiciones Transitorias de la LRITF debieron emitirse en un plazo de 12 meses a partir de la expedición de la ley, por lo que pudieron expedirse entre el 10 de marzo de 2018 y el 11 de marzo del 2019.

Para efecto del presente análisis, la ASF consideró el contenido y fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de las 15 DCG que se emitieron dentro del plazo de 12 meses (10 de marzo de 2018 al 11 de marzo de 2019) dado que su cumplimiento corresponde al año de revisión, y se identificó su consistencia con los aspectos que se pretenden regular con su emisión, como se muestra en el cuadro siguiente:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL MANDATADAS PARA EMITIRSE EN EL PLAZO ESTABLECIDO DE 12 MESES SEÑALADO EN LA LRITF

Actores / Plazo	Publicación en el DOF	Título de la DCG	Fundamento en la LRITF	Materias reguladas en la DCG	Consideraciones de la ASF
SHCP					
12 meses	1.11 de marzo de 2019	DCG aplicables a modelos novedosos a que hace referencia la LRITF.	Art. 82, fracción VI. Criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos.	1. Información y documentación adicional que deberán proporcionar los interesados en obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos. 2. Criterios y condiciones adicionales para el otorgamiento de la autorización temporal. 3. Características del Registro de Sociedades Autorizadas para Operar Modelos Novedosos, el cual será operado por la SHCP.	La SHCP emitió 1 disposición en el plazo de 12 meses para regular la documentación, criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos, así como las características del Registro de Sociedades Autorizadas para Operar Modelos Novedosos, el cual será operado por la secretaría. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en el artículo 82, fracción VI, de la LRITF, donde se establece que cada autoridad financiera regulará los criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos.
BANXICO					
12 meses	2.8 de marzo de 2019	Circular 4/2019 DCG aplicables a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera en las Operaciones que realicen con Activos Virtuales.	Art. 30 Definición de activo virtual, que se refiere a la representación de valor registrada electrónicamente y utilizada como medio de pago. Art. 32 Características de los activos virtuales y operaciones que las ITF pueden realizar con ellos.	1. Características de las operaciones con activos virtuales y el proceso para la solicitud de autorización para realizar operaciones con ellos.	El BANXICO emitió 4 DCG en el plazo de 12 meses para regular las características de las operaciones de las ITF con activos virtuales y el proceso para autorizarlos; los requerimientos de información adicionales y la procedencia de la autorización para operar con modelos novedosos relacionados con servicios de ruteo, compensación o liquidación; los requisitos para la autorización de operaciones en moneda extranjera por parte de las IFC, así como de su información transaccional; y los requisitos para los programas de autocorrección. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en los artículos 30, 32, 46, 57, 82, fracción VI, y 116, de la LRITF, donde se establece que el banco debe regular las características de los activos virtuales, las operaciones con divisas, la información que las ITF deben reportar al BANXICO, los criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos, así como las características, términos y condiciones de los programas de autocorrección presentados por las ITF y modelos novedosos para su aprobación por el BANXICO.
	3.8 de marzo de 2019	Circular 5/2019 DCG en materia de modelos novedosos.	Art. 82, fracción VI. Criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos.	1. Requerimientos de información para las solicitudes para operar algún Modelo Novedoso relacionado con los servicios de Ruteo, Compensación y Liquidación, o cualquier combinación de tales servicios. 2. Procedencia de la autorización y plazo de la respuesta por el BANXICO a las solicitudes presentadas, y prórroga solicitada por las Sociedades Autorizadas para ampliar su autorización temporal.	
	4.8 de marzo de 2019	Circular 6/2019 DCG aplicables a las IFC en las operaciones que realicen en moneda extranjera y los reportes de información al Banco de México	Art. 46 Tratándose de las operaciones con divisas, las ITF quedarán sujetas a lo establecido en el artículo 32 de la LBM, que señala que las operaciones con divisa de los intermediarios financieros se ajustarán a las DCG que emita el BANXICO. Art. 57 Las ITF deberán reportar al BANXICO, aquella información relacionada con sus actividades y las Operaciones que determine el propio banco.	1. Requisitos previstos en la solicitud de autorización para realizar operaciones en moneda extranjera por parte de las IFC. 2. Procedencia de la autorización y plazo de respuesta por el BANXICO. 3. Información transaccional de las operaciones que las IFC están obligadas a suministrar al BANXICO.	
	5.30 de enero de 2015 1/	Reglas de Supervisión, Programas de Autocorrección y del Procedimiento Sancionador.	Art. 116 Características, términos y condiciones de los programas de autocorrección presentados por las ITF y modelos novedosos para su aprobación por el BANXICO.	1. Requisitos del contenido para integrar el programa de autocorrección presentado por la entidad supervisada, así como los plazos para autorizar dichos programas o para solicitar prórroga a efecto de subsanar las modificaciones y correcciones ordenadas por el BANXICO.	
CNBV					

Actores / Plazo	Publicación en el DOF	Título de la DCG	Fundamento en la LRITF	Materias reguladas en la DCG	Consideraciones de la ASF
12 meses	6.4 de septiembre de 2018	DCG aplicables a los requerimientos de información que formulan las autoridades.	Art. 73 Establecer las formalidades y los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades, a efecto de que las ITF requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.	1. Requisitos que deben reunir los requerimientos de información y documentación que las autoridades judiciales, hacendarías federales y administrativas, a que se refiere el artículo 73 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, formulen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	La CNBV emitió 5 DCG, 3 de las cuales se emitieron en el plazo de 12 meses establecidos; en tanto que 2 lo hicieron fuera de tiempo. Las DCG presentaron elementos relativos a regulación de los requerimientos de información que las autoridades diferentes a las financieras hagan a las ITF; los requisitos para los programas de autocorrección; criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos; y diferentes regulaciones para la operación de la IFC y IFPE. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en los artículos 18, 54, 56, 57, 73, 82, fracción VI, 89, fracción IV, y 116, de la LRITF, donde se establece que la comisión debe regular requisitos de información sobre los solicitantes, la prestación de servicios por terceros, el uso de medios electrónicos, la información que se debe reportar a la CNBV, los requerimientos de información de otras autoridades a las ITF, los criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos, así como las características, términos y condiciones de los programas de autocorrección presentados por las ITF y modelos novedosos para su aprobación por esta comisión.
	7.28 de noviembre de 2018	DCG que regulan los Programas de Autocorrección (resolución modificatoria).	Art. 116 Características, términos y condiciones de los programas de autocorrección presentados por las ITF y modelos novedosos para su aprobación por la CNBV.	1. Se modifican los términos de entidades y leyes, para incluir a las ITF y modelos novedosos, así como la LRITF en la esfera regulatoria de los programas de autocorrección supervisados por la CNBV.	
	8.13 de diciembre de 2018	DCG que establecen el procedimiento para la atención de los requerimientos de información y documentación que las autoridades competentes formulan a las entidades financieras sujetas a la supervisión de la CNBV (resolución modificatoria).	Art. 73 Establecer las formalidades y los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades, a efecto de que las ITF requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.	1. Modificación del Anexo 1 referente a los datos del responsable o responsables del envío y calidad de la información que se deberá remitir a la CNBV. 2. Designación de las personas responsables de proporcionar a la CNBV la información y documentación a que se refieren las presentes DCG.	
	9.19 de marzo de 2019	DCG relativas a las sociedades autorizadas para operar modelos novedosos a que hace referencia la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.	Art. 82, fracción VI Criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos. Art. 89, fracción IV Durante la vigencia de su autorización, las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos deberán reportar la información que la CNBV requiera.	1. Información adicional para obtener autorización. 2. Criterios y condiciones adicionales para el otorgamiento de la autorización. 3. Contenido del Registro Público de Sociedades Autorizadas para operar Modelos Novedosos y plazo para que la CNBV inscriba a las sociedades que autorice. 4. Reportes periódicos de información de las actividades de las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos.	
10. 25 de marzo de 2019	DCG aplicables a las Instituciones de Tecnología Financiera (resolución modificatoria).	Art. 18, fracción IV Requisitos para tener a disposición de los inversionistas que estén participando en ella, la información acerca del comportamiento de pago del solicitante, de su desempeño, o cualquier otra que sea relevante para ellos. Art. 54 Las IFC podrán pactar con terceros la prestación de servicios necesarios para su operación. Art. 56 Requisitos para la utilización por las IFC de equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones, para otorgar sus servicios. Art. 57	1. Del uso de medios electrónicos por las IFC. 2. Características de la contratación de servicios con terceros. 3. Términos para la revelación de información del comportamiento de pago y desempeño del solicitante o proyecto. 4. Reportes solicitados por la CNBV a las IFC y a las IFPE referentes a catálogos, préstamos bancarios y de otros organismos, reclasificaciones, estados financieros y reclamaciones.		

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019

Actores / Plazo	Publicación en el DOF	Título de la DCG	Fundamento en la LRITF	Materias reguladas en la DCG	Consideraciones de la ASF
			Las ITF deberán reportar a la CNBV, aquella información relacionada con sus actividades y las Operaciones que determine la propia comisión.		
CONDUSEF					
12 meses	11. 11 de diciembre de 2018	Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas DCG de la CONDUSEF.	Art. 57 Las ITF deberán reportar a la CONDUSEF, aquella información relacionada con sus actividades y las Operaciones que determine la propia comisión.	DDCG para el Registro de Prestadores de Servicios Financieros 1. Inclusión de las ITF en el Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES) DCG por las que se establece la información que deben rendir las Unidades Especializadas de las Instituciones Financieras a la CONDUSEF. 1. En caso de que las Instituciones Financieras no tengan oficinas físicas, deberán proporcionar los datos del titular de la unidad especializada e informar el medio electrónico por el cual informan a los Usuarios los datos de contacto de la UNE y la ruta de acceso y dirección electrónica para consultar los datos de contacto del titular de la UNE.	La CONDUSEF emitió 1 disposición en el plazo de 12 meses para regular la inclusión de las ITF en el SIPRES, así como establecer los medios de contacto de las ITF con sus usuarios. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en el artículo 57, de la LRITF, donde se establece que las ITF deben entregar a la CONDUSEF la información relacionada con sus actividades y operaciones que se determinen.
CNSF					
12 meses	12. 26 de marzo de 2019	Circular modificatoria 5/19 de la Única de Seguros y Fianzas.	Art. 82, fracción VI Criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos. Art. 116 Características, términos y condiciones de los programas de autocorrección presentados por los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador, para su aprobación por la CNSF.	1. Información adicional para obtener autorización. 2. Criterios y condiciones adicionales para el otorgamiento de la autorización. 3. Contenido del Registro Público de Sociedades Autorizadas para operar Modelos Novedosos y plazo para que la CNSF inscriba a las sociedades que autorice. 4. Características de los programas de autocorrección.	La CNSF emitió 1 disposición fuera del plazo de 12 meses para regular los criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos del sector asegurador y afianzador, así como los requisitos para los programas de autocorrección. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en el artículo 82, fracción VI, de la LRITF, donde se establecen los criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos.
CONSAR					
12 meses	13. 8 de marzo de 2019	DCG relativas a las sociedades autorizadas para operar modelos novedosos a que hace referencia la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.	Art. 82, fracción VI Criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos.	1. Información adicional para obtener autorización. 2. Criterios y condiciones adicionales para el otorgamiento de la autorización. 3. Contenido del Registro Público de Sociedades Autorizadas para operar Modelos Novedosos y plazo para que la CONSAR inscriba a las sociedades que autorice.	La CONSAR emitió 2 DCG en el plazo de 12 meses para regular los criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos del sector del sistema de ahorro para el retiro, así como los requisitos para los programas de autocorrección. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en el artículo 82, fracción VI, de la LRITF, donde se establecen los criterios y condiciones para el otorgamiento de la autorización temporal para operar con modelos novedosos.
	14. 8 de marzo de 2019	DCG que regulan los Programas de Autocorrección.	Art. 116 Características, términos y condiciones de los programas de autocorrección presentados por los modelos novedosos del sector del sistema de ahorro para el retiro, para su aprobación por la CONSAR.	1. Contenido de los programas de autocorrección. 2. Procedimiento para la autorización de los programas de autocorrección. 3. Seguimiento a los programas de autocorrección.	

FUENTE Elaborado por la ASF, con base en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, y las disposiciones de carácter general emitidas en el plazo de 12 meses de haber entrado en vigor la ley, por la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR.



Emisión en el plazo establecido en la LRITF.

Emisión posterior al plazo establecido en la LRITF.

1 El BANXICO acreditó que las DCG emitidas el 30 de enero de 2015, son aplicables a los programas de autocorrección mencionados en el art. 116 de la LRITF, de acuerdo con las atribuciones que la misma ley y la LBM señalan para ese banco central.

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL MANDATADAS EN LA LRITF QUE SE EMITIERON EN 2019 SIN REQUISITO DE PLAZO ESTABLECIDO

Actores	Plazo	Publicación en el DOF	Título de la DCG	Fundamento en la LRITF	Materias reguladas en la DCG	Consideraciones de la ASF
CONDUSEF	Sin plazo	1. 9 de julio de 2019	DCG de la CONDUSEF en materia de transparencia y sanas prácticas aplicables a las instituciones de tecnología financiera.	Art. 57 Las ITF deberán reportar a la CONDUSEF, aquella información relacionada con sus actividades y las Operaciones que determine la propia comisión.	1. Términos y condiciones de uso de las plataformas que las ITF emplean para sus operaciones con los usuarios. 2. Características de los contratos de adhesión para los servicios financieros que ofrecen las ITF. 3. Requisitos de la información sobre costos y comisiones.	La CONDUSEF emitió 1 disposición sin el requisito de plazo establecido, para regular los términos y condiciones del uso de plataformas para las operaciones de las ITF, las características de los contratos de adhesión para los servicios financieros de esas instituciones, así como los requisitos para la publicación de la información sobre costos y comisiones. La regulación de estos asuntos es consistente con lo establecido en el artículo 57, de la LRITF, donde se establece que las ITF deben entregar a la CONDUSEF la información relacionada con sus actividades y operaciones que se determinen.

FUENTE Elaborado por la ASF, con base en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, y las disposiciones de carácter general emitidas en 2019 por la CONDUSEF.

Se identificó que las 15 disposiciones publicadas —incluida la DCG publicada por la CONDUSEF a la que no se le fijó plazo para su emisión— fueron consistentes con lo mandatado en la LRITF para regular las IFC, las IFPE, los modelos novedosos y las operaciones en moneda extranjera y con activos virtuales, ya que su contenido integró los elementos específicos que permiten detallar los requisitos y procesos para la regulación de las operaciones de las IFC en moneda extranjera; la información que las ITF deberán reportar al BANXICO, a la CNBV y a la CONDUSEF; los requerimientos de información que las autoridades hagan a las ITF; las características de las operaciones con activos virtuales; los requisitos para los programas de autocorrección; sobre los términos y condiciones de uso de las plataformas que las ITF emplean para sus operaciones con los usuarios; las características de los contratos de adhesión para los servicios financieros que ofrecen las ITF; y la documentación, criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos, conforme lo indica cada uno de los artículos que establecen la emisión de las disposiciones correspondientes.

Respecto de las 14 disposiciones que debieron ser emitidas en un plazo de 12 meses, se verificó que 11 se publicaron en los términos establecidos (1 por la SHCP, 4 por el BANXICO, 3 por la CNBV, 1 por la CONDUSEF y 2 por la CONSAR); en tanto que 3 se publicaron fuera del plazo establecido 2 por la CNBV (8 y 14 días naturales de retraso), pero de estas una fue emitida el 8 de marzo de 2019 y publicada el 19 marzo del mismo año, en el caso de la segunda su emisión fue el 14 de marzo de 2019 y publicada el 25 de marzo del mismo año, por lo que rebasó el plazo establecido; y 1 por la CNSF (15 días naturales de retraso), por lo que se sugiere a esas dos comisiones establecer mecanismos para administrar y mitigar los riesgos en cada uno de los procesos institucionales relativos a la emisión de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los tiempos y formas establecidos.

Al respecto, la CNBV indicó que el desarrollo de cada etapa del proceso regulatorio establecido en el Manual de Emisión de Regulación puede llevarse a cabo en distintos plazos, desde semanas hasta meses, dependiendo de la materia, la naturaleza de la modificación, si se trata de regulaciones innovadoras o sin antecedentes similares, el grado de especialización

en el tema y muchos otros factores. De la misma manera, dentro del citado proceso regulatorio existen etapas que no dependen de la gestión de la comisión y, por ello, al establecerse mecanismos de control respecto de la emisión de regulación, se incorporarían etapas y procesos que la comisión no puede controlar. Respecto de lo señalado por la CNBV, se identificó que, si bien, en el proceso de publicación de las disposiciones participan autoridades regulatorias, no se acreditó que los plazos para su emisión no fueran rebasados en el proceso bajo responsabilidad de la comisión, por lo que se requiere que fortalezca los mismos, a efecto de asegurar la oportunidad en la emisión de disposiciones que le sean mandatadas.

Por su parte, la CNSF acreditó que contó con procedimientos para la emisión de las disposiciones en el ámbito de sus competencias establecidos en los documentos siguientes: Procedimiento para la emisión de disposiciones administrativas y circulares; Matriz de Disposiciones que deben ser actualizadas periódicamente; Identificación de Anexos de la CUSF que requieren ser actualizados periódicamente y la Matriz de disposiciones que requieren autorización de la Junta de Gobierno, los cuales señalan la periodicidad con la que se deben emitir las disposiciones de su competencia, así como los responsables de su emisión. En el caso de los argumentos emitidos por la CNSF, si bien, acreditó que contó con procedimientos para emitir disposiciones, estos no le aseguraron que se realizara la emisión de la circular modificatoria 5/19 de la Única de Seguros y Fianzas en los términos señalados en la LRITF, por lo que deben revisarse, a fin de que contribuya asegurar la oportunidad con que se emiten las disposiciones mandatadas a la comisión.

Asimismo, se constató que, para 2019, la LRITF mandató a la CONDUSEF la emisión de disposiciones para regular los requisitos adicionales de los modelos novedosos, mismas que no fueron expedidas, ya que la comisión acreditó no tener competencia para regular la autorización de modelos novedosos, como consta en oficio remitido por la SHCP a esa comisión.

De igual manera, el BANXICO, junto con la CNBV, debían emitir las DCG para establecer reglas de operación adicionales para las IFPE y contribuir en la administración y mitigación de riesgos en materia de seguridad de la información, de la contratación de terceros y del uso de medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para otorgar servicios; no obstante, se identificó que, a la conclusión del plazo de los 12 meses establecidos por la ley (11 de marzo de 2019), y al 31 de diciembre de 2019, éstas no habían sido emitidas. Como hechos posteriores al ejercicio de la auditoría, el BANXICO y la CNBV indicaron que el 20 de febrero de 2020 enviaron el proyecto de esas DCG a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) para su revisión, lo cual constató la ASF mediante la consulta de su expediente en el sitio electrónico de dicha comisión,^{30/} a fin de obtener su dictamen favorable y se prevé su publicación durante el primer semestre de 2021.

^{30/} Disposiciones aplicables a las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico a que se refieren los artículos 48, segundo párrafo; 54, primer párrafo y 56, primer y segundo párrafo de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, publicado en: <http://187.191.71.192/portales/resumen/50435>.

El BANXICO indicó que revisará los mecanismos de control establecidos con la finalidad de identificar posibles oportunidades de mejora, para fortalecer la mitigación de los riesgos relativos a la emisión de DCG dentro de los plazos establecidos en ley.

Por su parte, la CNBV señaló que contó con un proceso regulatorio mediante el cual ejerce sus facultades para emitir regulación prudencial a la que se sujetarán las entidades financieras. Respecto del señalamiento de la CNBV se identificó que, si bien, contó con un proceso regulatorio, éste no resultó suficiente para asegurar que se realizara la emisión de las DCG en los términos señalados en la LRITF, por lo que debe revisarse, a fin de que contribuya asegurar la oportunidad con que se emiten las disposiciones mandatadas a la comisión en coordinación con otras autoridades.

Respecto de las 6 disposiciones que fueron emitidas dentro del plazo de los 6 meses a partir de la expedición de la ley (10 de marzo al 10 de septiembre) se constató que 3 refirieron al uso del sistema electrónico de autorizaciones, la divulgación de sanciones y las características que deben reunir los auditores externos independientes y 3 regularon las características de las operaciones de las IFC y de las IFPE, así como los procesos para prevenir el financiamiento al terrorismo y las operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo cual es consistente con los artículos que disponen su emisión.

Asimismo, se identificó que, la ley mandató a las autoridades financieras emitir, en un plazo de 24 meses a partir de la expedición de la LRITF, DCG relacionadas con la regulación de las interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas para las ITF y modelos novedosos del sector asegurador y afianzador y del sistema de ahorro para el retiro; así como para regular el capital neto que deben mantener las ITF.

Lo anterior muestra que el diseño jurídico en materia de tecnologías financieras en el sistema financiero, a 2019, se encuentra en proceso de conformación.

3. Leyes complementarias armonizadas con la regulación y supervisión de las Instituciones de las Tecnologías Financieras

Con la emisión de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, se reformaron y adicionaron disposiciones en nueve ordenamientos jurídicos.^{31/} Con base en estas reformas, se identificó la armonización entre los mandatos contenidos en éstos y las materias reguladas en la LRITF, entre ellos, el reconocimiento a las ITF como entidad financiera, y los elementos para su regulación y supervisión dentro de la esfera del SFM.

^{31/} Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, de fecha 9 de marzo de 2018.

En la revisión de las 9 leyes que, junto con la LRITF y las DCG emitidas, integran la esfera jurídica de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, la ASF identificó acciones respecto a la consistencia de sus elementos reformados, referentes a la excepción del sector de las ITF de la prohibición de captar recursos de sus usuarios en territorio nacional; de las excepciones relacionadas con la oferta e intermediación de valores ofrecidos mediante las ITF; de la emisión de fondos de pago electrónico en términos de la LRITF; y de la inclusión de las ITF como entidades financieras reguladas por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF), la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), la LCNBV y la Ley para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), con los mandatos de la LRITF, en torno a las funciones y operaciones de las IFC y de las IFPE.

2019-0-98001-07-0041-07-001 Recomendación

Para que el Banco de México, en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, emita las disposiciones de carácter general relativas a establecer estándares y requisitos con que deben cumplir las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico en materia de seguridad de la información, contratación de terceros para prestación de servicios necesarios para su operación, y las características del uso de los equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para otorgar servicios, aplicadas a las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico, a fin de contar con los elementos que permitan contribuir en la administración y mitigación de riesgos operacionales, en términos de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-0-98001-07-0041-07-002 Recomendación

Para que el Banco de México establezca en sus mecanismos de control ya existentes sobre el proceso de emisión de disposiciones, instrumentos de coordinación con otras dependencias y entidades que permitan administrar y mitigar los riesgos relativos a la oportunidad en la emisión y modificación de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos, en términos de lo dispuesto en el componente 3 Actividades de control de los Lineamientos para la Evaluación del Sistema de Control Interno en el Banco de México, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-5-06B00-07-0041-07-001 Recomendación

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en coordinación con el Banco de México, emita las disposiciones de carácter general relativas a establecer estándares y requisitos con que deben cumplir las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico en materia de seguridad de la información, contratación de terceros para prestación de servicios necesarios para su operación y las características del uso de los equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para otorgar servicios, aplicadas a las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico, a fin de contar con los elementos que permitan contribuir en la administración y mitigación de riesgos operacionales, en términos de lo dispuesto en la

Disposición Transitoria Séptima de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-5-06B00-07-0041-07-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establezca, en sus mecanismos de control ya existentes sobre el proceso de emisión de disposiciones, instrumentos de coordinación con otras dependencias y entidades que permitan administrar y mitigar los riesgos relativos a la oportunidad en la emisión y modificación de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos, en términos de lo dispuesto en el numeral 10 de la Norma Tercera Actividades de control de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-5-06C00-07-0041-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas establezca, en sus mecanismos de control ya existentes, los plazos que permitan administrar y mitigar los riesgos en cada uno de los procesos institucionales relativos a la emisión de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos, en términos de lo dispuesto en el numeral 10 de la Norma Tercera Actividades de Control de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

3. *Diseño institucional-organizacional*

La LRITF define que los actores responsables de implementar ese marco normativo son la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR, denominadas en su conjunto como autoridades financieras; en tanto que, para hacer referencia a la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR, la ley las conceptualiza como comisiones supervisoras. Asimismo, en esa ley se mandató la conformación de una instancia colegiada denominada como Comité Interinstitucional, integrada por dos servidores públicos de la secretaría, dos del Banco de México y dos de la CNBV.

Asimismo, delimita el campo de actuación de cada una de las autoridades financieras, como se señala en los artículos 35, 71, 74, 80 y 84, respecto de la coordinación entre éstas para el intercambio de información concerniente a las actividades en materia de tecnología financiera; de la regulación sobre la operación y funcionamiento de las ITF y de modelos novedosos, el uso de activos virtuales y moneda extranjera; así como su supervisión, y sobre la protección de los usuarios en cuanto a la solución de controversias entre las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos y sus clientes.

En este resultado se analizó si el diseño institucional-organizacional con el que contaron las autoridades financieras en 2019 fue consistente para cumplir con las atribuciones que les fueron encomendadas en la LRITF.

1. Identificación de las autoridades financieras responsables de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras

En 2017, la SHCP envió al Congreso de la Unión una iniciativa para expedir la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, con el fin de dotar al mercado de un marco regulatorio que permitiera mitigar los riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros por medio de la tecnología, y promover su desarrollo ordenado bajo condiciones de sana competencia, misma que fue publicada en el DOF el 9 de marzo de 2018.

Con base en el análisis del marco que regula la operación y funcionamiento de las ITF, se constató que en su diseño se establecieron las atribuciones para seis autoridades financieras y un Comité Interinstitucional, mediante las cuales se busca establecer una coordinación entre autoridades para el intercambio de información relativo a las operaciones y funcionamiento de las ITF y los modelos novedosos, la emisión de un marco regulatorio que legisle su actuar, determinar competencias en la supervisión de las ITF y modelos novedosos, así como la protección de los usuarios de esos servicios, a fin de cumplir el mandato de la LRITF y las DCG emitidas, como se muestra en el cuadro siguiente:

AUTORIDADES FINANCIERAS RESPONSABLES DE LA REGULACIÓN
Y SUPERVISIÓN DE LAS ITF, 2019

Componentes	Autoridades financieras						
	C.I.	SHCP	BANXICO	CNBV	CONDUSEF	CNSF	CONSAR
Coordinación	X	X	X	X	X	X	X
Regulación		X	X	X	X	X	X
Supervisión (Inspección y vigilancia)			X	X	X	X	X
Protección de los usuarios					X		

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la exposición de motivos de la LRITF, la LRITF, y las disposiciones de carácter general que de ella emanan.

C.I. Comité Interinstitucional.

Por lo que refiere al componente de coordinación, se verificó que en el marco que regula a las ITF se estableció que las autoridades financieras podrán intercambiar entre sí la información que tengan en su poder, con el objeto de preservar la estabilidad financiera, evitar interrupciones o alteraciones en el funcionamiento del sistema financiero o del sistema de pagos, así como para facilitar el adecuado cumplimiento de sus funciones. Al respecto, se constató que tanto la SHCP, el BANXICO, como las comisiones supervisoras en sus propios marcos normativos contaron con atribuciones para atender los mandatos establecidos en la LRITF relativos con la coordinación, como se detallará en el siguiente apartado. De manera particular, el Comité Interinstitucional, conformado por dos integrantes de la SHCP, del BANXICO, y de la CNBV, deberá participar coordinadamente para establecer acuerdos con la CNBV respecto de la autorización y revocación de las ITF, remoción de sus miembros, y emisión de disposiciones de carácter general.

Para la regulación de las tecnologías financieras, la LRITF confiere atribuciones a las autoridades financieras para emitir disposiciones de carácter general, en el caso de la secretaría, respecto de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; el BANXICO para establecer los requisitos concernientes a las IFC e IFPE, los medios de pago electrónicos, los activos virtuales y sobre el uso de moneda extranjera; la CNBV para fijar los criterios y requisitos que deben cumplir los interesados para organizarse como ITF u operar con modelos novedosos, los montos mínimos y máximos de recursos que podrán quedar a nombre de las propias instituciones o sus clientes, así como el capital mínimo con el que deben contar las ITF dependiendo el número de operaciones que deseen operar, entre otros; la CONDUSEF, sobre la forma y periodicidad en que las ITF le deberán informar sobre sus actividades y operaciones; así como la CNSF y la CONSAR respecto de los modelos novedosos en materia del sector asegurador y afianzador y del sistema de ahorro para el retiro, correspondientemente.

En cuanto a la supervisión, en la LRITF se estableció que tanto el BANXICO como la CNBV deberán verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esa ley; además, se dispone que la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR llevarán a cabo actividades de inspección y vigilancia, en término de las leyes que las regulan, mediante las cuales verificarán que las ITF o modelos novedosos, según corresponda, cumplan con lo indicado en la LRITF en relación con sus operaciones y las que realizan con sus clientes. De manera particular, la CNSF y la CONSAR supervisarán cuando se presente la operación de modelos novedosos en materia de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro, respectivamente. La CONDUSEF lo hará para supervisar el cumplimiento de los requisitos y obligaciones con que deben cumplir las ITF para con sus clientes, mediante acciones de inspección, las cuales se realizarán en coordinación con la CNBV, a fin de comprobar el acatamiento de la norma, y, en su caso, sancionar los incumplimientos a la LRITF o las DCG que de ella emanan competencia de la CONDUSEF.

Por lo que se refiere al componente de protección al usuario, entre las finalidades que todas las comisiones tienen es la de proteger los intereses de los clientes de los servicios financieros, y es la CONDUSEF la autoridad competente que cuenta con las atribuciones para y facultades que la LPDUSF y su reglamento le otorgan para solucionar controversias entre las ITF y las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos y sus clientes.

Se identificó que la conformación del diseño institucional-organizacional se articuló con el marco jurídico emitido para regular y supervisar a las ITF y los modelos novedosos, ya que para tal fin se previó la participación de las seis autoridades financieras —la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR— y un Comité Interinstitucional —instancia colegiada integrada por servidores públicos de la SHCP, el BANXICO y la CNBV— para las cuales se establece de manera ordenada y sistemática su participación en cada uno de los sectores por medio de los componentes de coordinación, regulación, supervisión y protección al usuario, a fin de regular los servicios que prestan las ITF y la operación mediante modelos novedosos que permitan administrar y mitigar los riesgos que enfrenta el SFM por la operación de dichas instituciones.

2. Estructura institucional-organizacional para la implementación del marco normativo de las ITF

Como resultado de la emisión de la LRITF en marzo de 2018, la ASF evaluó la correspondencia de la estructura orgánica de las autoridades financieras, vigente en 2019, para dar cumplimiento a lo mandado en la ley. El análisis de las estructuras orgánicas se presenta a continuación.

2.1 Comité Interinstitucional

La LRITF mandata la instauración del Comité Interinstitucional, que fungirá como un órgano colegiado para participar en la resolución de solicitudes de autorización que presenten ante la CNBV los interesados que deseen realizar las actividades atribuidas a las ITF. Se constató que desde el 30 de abril de 2018 las autoridades financieras comenzaron con la designación de los miembros titulares de ese comité, de conformidad con la LRITF.

Por lo anterior, el 31 de agosto de 2018, en la primera sesión ordinaria de este comité al que se refiere la LRITF, se propusieron las bases para su organización y funcionamiento, mismas que entrarían en vigor ese día. En dichas bases se establecieron las atribuciones que este comité tendría, para coordinarse en las actividades siguientes:

- Acordar sobre la autorización a los interesados para realizar actividades atribuidas a las ITF.
- Acordar la emisión de las disposiciones relativas al capital mínimo; políticas de divulgación de riesgos y responsabilidades y capital neto.
- Opinar sobre las disposiciones relativas a la documentación adicional en relación con las autorizaciones para operar como ITF y los límites de los recursos que éstas podrán mantener a nombre de sus clientes.
- Acordar que se proceda a la remoción, inhabilitación o suspensión de los miembros de las ITF.

De lo anterior, se identificó que el comité tiene a bien participar en aspectos relativos a la regulación y supervisión de las ITF, de manera organizada con las demás autoridades financieras. Además, se identificó que en sus bases se expusieron expresamente las atribuciones con las que contaría para dar atención a cada uno de los artículos de la LRITF en los que se mandata su participación.

2.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con motivo de la emisión de la LRITF y de las disposiciones de carácter general correspondientes, se analizó si la SHCP realizó adecuaciones a su estructura orgánica para poder dar cumplimiento a dicha ley.

Se identificó que la SHCP, en atención a sus nuevas facultades, consideró necesario reformar su reglamento interior para distribuir entre sus unidades administrativas las atribuciones conferidas por la ley en mención, para lo cual el 27 de noviembre de 2018 solicitó a la Secretaría de Función Pública (SFP) el Dictamen Organizacional ^{32/} correspondiente al anteproyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SHCP, el cual tenía como finalidad distribuir las facultades otorgadas a la secretaría por la LRITF entre la Unidad de Banca de Desarrollo (UBD) —para el caso de instituciones de Banca de Desarrollo y Entidades de Fomento—, y la Unidad de Banca Valores y Ahorro (UBVA) —para Grupos Financieros, Almacenes Generales de Depósito, Sociedades de Información Crediticia y Bolsas de Valores—, sin que considerara necesaria la creación de nuevas unidades, plazas o reorganizar su estructura organizacional. ^{33/}

Sobre el particular, el 28 de noviembre de ese mismo año, la SFP emitió el dictamen organizacional del proyecto, a fin de que se realizaran las modificaciones solicitadas; sin embargo, la SHCP indicó a esta entidad de fiscalización que las modificaciones a dicho reglamento no fueron concretadas debido a que por la transición del gobierno en 2018 y 2019, se tiene prevista una reforma integral al mismo, la cual se encuentra en proceso.

Debido a que este proyecto no fue concretado y no se incluyeron estas adecuaciones al reglamento interior de la secretaría, al 31 de diciembre de 2019, la SHCP no contó con la definición expresa en su marco normativo sobre las unidades que pudieran ser las responsables de intervenir, en el ámbito de sus competencias, en caso de que presente una solicitud de autorización de un modelo novedoso; y para la coordinación con otras autoridades financieras para el intercambio de información relacionada con las tecnologías financieras. Al respecto, la SHCP señaló que, si bien no se cuenta con un dictamen específico para determinar las atribuciones con las que contaría la UBVA para implementar los mandatos establecidos en la LRITF, las facultades con las que actualmente cuenta en sus artículos 27 y 28 del RISHCP vigente en 2019 son jurídica y legalmente suficientes para poder ejercer las funciones previstas por la LRITF, toda vez que son disposiciones con facultades genéricas en relación con la materia financiera.

2.3 Banco de México

Se constató que, en 2019, el BANXICO realizó una propuesta de modificación de estructura de la entonces Dirección General de Operaciones y Sistemas de Pagos, con el fin de identificar posibles mejoras, a partir de la relevancia que estaba tomando la Dirección de Sistemas de Pagos en los macroprocesos directamente vinculados con las finalidades de ese banco central concernientes a la regulación de los cambios, así como la intermediación y los servicios

^{32/} El dictamen organizacional es un requisito para que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal pueda someter a firma del Presidente de la República los reglamentos interiores, decreto y demás ordenamientos para su emisión.

^{33/} La SHCP acreditó mediante oficio núm. 376.-430 de fecha 27 de noviembre de 2018 que gestionó ante la Secretaría de la Función Pública la reforma, adición y derogación de disposiciones de su Reglamento Interior, lo anterior respondió a la publicación de la LRITF y la necesidad de que existiera congruencia entre las atribuciones de sus áreas y la citada ley, como consta en la Nota Técnica enviada a la SFP.

financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

En la propuesta de modificación se identificó que ese banco central determinó la necesidad de reforzamiento en las actividades de supervisión (in situ y extra situ) de los participantes de los sistemas de pagos; y del establecimiento de un modelo de actualización continua de los sistemas, que implicaba ampliar los esquemas de continuidad operativa cuando se presentan nuevas necesidades de negocio que derivan en alguna modificación en el sistema principal y dar seguimiento a que los participantes de los sistemas de pagos se certifiquen en los nuevos esquemas de continuidad operativa cuando se ponen en marcha o sufren modificaciones, además de que es necesario realizar pruebas periódicas para verificar que los participantes estén listos para operar con ellos.

El BANXICO acreditó que reformó su estructura organizacional en dos ocasiones. La primera el 14 de junio de 2019, mediante una publicación en el DOF, en la que se asentaron los cambios para reformar y adicionar diversas fracciones al Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México, a fin de crear la Dirección General de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados; la Gerencia de Supervisión de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados; la Dirección de Operación y Continuidad de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados; la Dirección de Política y Estudios de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados; y la Dirección de Desarrollo e Innovación de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados; así como el cambio de denominación de la Dirección de Sistemas de Pagos a la Dirección General de Operaciones de Banca Central. Se constató que, en esa misma fecha, también se publicaron en el DOF las modificaciones al Reglamento Interior del Banco de México en el que se asentaron dichos cambios, además de que se reconocieron como entidades financieras reguladas a las instituciones de financiamiento colectivo y de fondos de pago electrónico.

La segunda, el 14 de noviembre de 2019, en la cual se publicó en el DOF una reforma a la estructura organizacional de la Dirección General Jurídica del Banco de México, mediante la cual se creó la Gerencia de Autorizaciones y Consultas sobre Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados y la Subgerencia de Autorizaciones y Consultas sobre Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados, con el objeto de fortalecer las actividades del ámbito jurídico respecto a los sistemas de pagos e infraestructuras de mercados.

Cabe señalar que dichos cambios no fueron resultado de la emisión de la LRITF, sino que respondieron a un reforzamiento organizacional relacionado con los Sistemas de Pagos e Infraestructuras de los Mercados Financieros, en los cuales se incluyeron los elementos normativos que podrían regular operaciones realizadas mediante tecnologías financieras vinculadas con los sistemas de pago, activos virtuales o en moneda extranjera.

Con base en los documentos proporcionados por el BANXICO y las publicaciones realizadas en el DOF, la ASF identificó que la estructura organizacional de ese banco central se encuentra armonizada con las facultades que la LRITF le confiere, ya que cuenta con las áreas responsables de expedir las disposiciones correspondientes a la regulación de las ITF; de

resolver sobre las autorizaciones que las entidades o intermediarios financieros presenten en relación con la operación con modelos novedosos, activos virtuales o en moneda extranjera; así como su supervisión. Asimismo, enmarca los mecanismos de coordinación con las otras autoridades financieras para emitir opinión respecto del marco regulatorio o de las autorizaciones en el ámbito de su competencia.

2.4 Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La CNBV acreditó que en junio y agosto de 2018 realizó ajustes a su estructura orgánica, a fin de cumplir con las atribuciones que le fueron conferidas mediante la emisión de la LRITF. Para el primer caso, se constató, mediante oficio remitido a la SFP, de fecha 19 de junio, la solicitud de crear 15 plazas operativas, a fin de contar con la estructura que se haría responsable de la atención de requerimientos, vigilancia y supervisión de las ITF, de acuerdo con el soporte documental adjunto al oficio en mención;^{34/} así como reforzar aquellas áreas responsables de la supervisión de procesos preventivos, autorizaciones, riesgo operativo y tecnológico, desarrollo regulatorio y supervisión de los participantes, mismas que fueron aprobadas, mediante oficio, por la SFP el 13 de julio de ese año.^{35/}

En el segundo caso, en agosto de 2018, se identificó que la comisión remitió un oficio^{36/} a la SFP en el que le presentó un escenario para llevar a cabo las modificaciones que encontró pertinentes y poder realizar los procesos de autorización, planeación, coordinación y supervisión, mediante la creación de 97 plazas, así como la modificación de su estructura a nivel de Direcciones. Al respecto, el 13 de agosto de ese año, la SFP emitió el dictamen organizacional mediante el cual aprueba las modificaciones solicitadas,^{37/} en el cual señaló que la vigencia quedará sujeta a la publicación y contenido del Reglamento Interior de la

^{34/} La CNBV acreditó mediante oficio núm. 410/76305/2018 de fecha 19 de junio de 2018 que gestionó ante la Secretaría de la Función Pública la aprobación y registro de 15 plazas operativas de carácter permanente, lo anterior respondió a la publicación de la LRITF y la necesidad de contar con la capacidad operativa que dará atención a las solicitudes de autorización de los nuevos participantes, emitir las disposiciones secundarias necesarias para el adecuado funcionamiento de las ITF, realizar la supervisión de una gran diversidad de entidades adicionales; así como realizar los procesos de sanción en caso de incumplimientos, como consta en el formato de elementos de contribución de las estructuras orgánicas y ocupacionales al cumplimiento de los objetivos institucionales y estratégicos; así como su impacto en la mejora de la gestión, el desarrollo administrativo y/o la modernización gubernamental adjunto al oficio de solicitud enviado a la SFP.

^{35/} La CNBV acreditó mediante oficio núm. SSFP/408/DGOR/1061/2018 de fecha 13 de julio de 2018 que la SFP concluyó el análisis con base en la información documental presentada por la CNBV y aprobó el registro de las 15 plazas operativas solicitadas.

^{36/} La CNBV acreditó mediante oficio núm. 410/76324/2018 de fecha 7 de agosto de 2018 que gestionó ante la SFP la aprobación y registro de 97 plazas operativas de carácter permanente, y diversas modificaciones a su estructura vigente, con el mismo fin que la solicitud previa, como consta en el formato adjunto al oficio de solicitud enviado a la SFP.

^{37/} La CNBV acreditó mediante oficio núm. SSFP/408/1027/2018 de fecha 13 de agosto de 2018 que la SFP aprueba y registra la modificación organizacional solicitada; y se indica que la vigencia quedará sujeta a la publicación y contenido del RICNBV en el DOF.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (RICNBV), en el DOF. Se constató que, al 31 de diciembre de 2019, las modificaciones al RICNBV aún no se habían emitido.^{38/}

De acuerdo con la información proporcionada por la CNBV y que fue emitida a la SFP para realizar las modificaciones pertinentes a su estructura orgánica, se identificó que la comisión realizó el cambio de denominación a la Vicepresidencia Técnica por Vicepresidencia de Supervisión de Ciberseguridad y Riesgos en la que integró tres nuevas direcciones generales para llevar a cabo la supervisión de modelos novedosos, de las ITF y de la seguridad de la información. Adicionalmente, creó una dirección general de supervisión de sociedades financieras populares adscrita a la Vicepresidencia de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares; y otra de autorizaciones de tecnología financiera, adscrita a la Vicepresidencia de Normatividad.

De acuerdo con la descripción y el perfil de puestos remitidos y el reglamento interior vigente a 2019, se identificó que su estructura orgánica permite implementar la LRITF ya que se encuentra armonizada con los mandatos que ésta establece, así como las disposiciones secundarias que de ella emanan, dado que, en cuanto a la coordinación, se establecieron las unidades que llevarán a cabo el intercambio de información para realizar los procesos de autorización, revocación o en su caso sanción de las ITF y sus operaciones. En relación con la regulación, estableció las áreas responsables de emitir las disposiciones que determinan los criterios con los que deben cumplir las sociedades que soliciten autorización para organizarse como tal, u operar con modelos novedosos o activos virtuales. En materia de supervisión, se constató que contó con las unidades para llevar a cabo las actividades de inspección y vigilancia sobre los diferentes procesos de las ITF, desde su solicitud de autorización, hasta el seguimiento de sus operaciones, y las sanciones que éstas pudieran conllevar.

2.5 Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Se identificó que la CONDUSEF, en dos ocasiones, realizó gestiones ante la SFP, a fin de realizar adecuaciones en su estructura orgánica y estar en condiciones de atender los mandatos que le fueron conferidos en la LRITF.

La primera fue en agosto de 2018, cuando la comisión solicitó adicionar 14 plazas a su estructura conforme las nuevas atribuciones que le fueron otorgadas en el marco normativo previamente señalado; así como para brindar a los usuarios mecanismos de protección expeditos y acordes con las nuevas ITF, de acuerdo con el soporte documental adjunto al oficio remitido a la SFP.^{39/} Sobre el particular, el 7 de septiembre de ese mismo año, la SFP

^{38/} Como hechos posteriores a los trabajos de auditoría, la CNBV acreditó, mediante oficio Núm. 410/82030/2020 de fecha 19 de agosto de 2020, que realizó una solicitud a la SFP de dictamen para la modificación de su RICNBV, el cual fue enviado vía correo electrónico el 21 de agosto y acusado el 22 de agosto del presente por el mismo medio, conforme lo previsto en el Lineamiento Tercero del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través de correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el DOF el 17 de abril de 2020.

^{39/} La CONDUSEF acreditó mediante oficio núm. DGA/080/2018 de fecha 29 de agosto de 2018 que gestionó ante la Secretaría de la Función Pública la aprobación y registro de la modificación de la estructura orgánica y ocupacional de la CONDUSEF, a fin de estar en posibilidad de atender las nuevas atribuciones derivadas del decreto por el que se expidió la LRITF.

aprobó las adecuaciones solicitadas ^{40/} y el 17 de ese mes y año se emitieron en el DOF las Reformas y adiciones al Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros correspondientes, en el cual la CONDUSEF agregó una disposición a su estatuto, en la que se señala que la comisión contará con la Dirección de Instituciones de Tecnología Financiera y del Proceso Operativo (DITFPO), y se adicionan facultades a la Dirección General de Desarrollo Financiero, Estadístico y de Tecnologías de Información relacionadas con la operación de ITF y modelos novedosos.

Posteriormente, se identificó que, el 15 de julio de 2019, se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, (abrogando el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 2010, así como todas sus reformas, adiciones y derogaciones), a fin de reorganizar las funciones al interior de la CONDUSEF.

A fin de alinear la estructura orgánica y ocupacional de la comisión a su Estatuto Orgánico del 15 de julio de 2019, la CONDUSEF acreditó mediante oficio, de fecha 29 de julio de 2019, ^{41/} remitido a la SFP que solicitó la aprobación y registro de la modificación de su estructura orgánica y ocupacional, cambios que fueron aprobados y registrados el 13 de agosto de ese año como consta en el oficio de respuesta. ^{42/}

De la última modificación a la estructura organizacional de la comisión, si bien se identificó la desaparición de la DITFPO creada en septiembre de 2018, se constató la creación de la Dirección de Procedimientos Jurídicos y Tecnologías Financieras, a fin de resolver controversias entre las ITF y los usuarios y atender las reclamaciones procedentes.

Con base en las modificaciones al Estatuto Orgánico de la comisión en septiembre de 2018 y julio de 2019, se identificó que la CONDUSEF preparó su estructura para poder dar atención a los asuntos que se pudieran presentar derivado del inicio de operaciones de las ITF.

En el análisis de sus últimas modificaciones a su Estatuto Orgánico, vigente a partir de julio de 2019, se identificó que la comisión contó con una estructura que le permite atender los mandatos que la LRITF le confirió en materia de protección de los usuarios de las ITF, para coordinarse con otras autoridades financieras, emitir la regulación competente y supervisar que las ITF y los modelos novedosos cumplan con las obligaciones de transparencia y divulgación de riesgos, a fin de salvaguardar el patrimonio de los clientes de dichas entidades.

^{40/} La CONDUSEF acreditó mediante oficio núm. SSFP/408/1087/2018 de fecha 7 de septiembre de 2018 que la SFP concluyó el análisis con base en la información documental presentada por la comisión y aprobó el registro de las 14 plazas operativas solicitadas.

^{41/} La CONDUSEF acreditó mediante oficio núm. VPA/163/2019 de fecha 29 de julio de 2019 que gestionó ante la Secretaría de la Función Pública la aprobación y registro de la modificación de la estructura orgánica y ocupacional de la CONDUSEF, a fin de alinear su estructura orgánica y ocupacional a su Estatuto Orgánico publicado el 15 de julio de ese 2019.

^{42/} La CONDUSEF acreditó mediante oficio núm. SSFP/408/1690/2019 de fecha 13 de agosto de 2019 que la SFP concluyó el análisis con base en la información documental presentada por la comisión y aprobó las modificaciones solicitadas referentes a 910 movimientos.

2.6 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

La CNSF señaló que no cuenta con un área específica asignada para atender las acciones referentes a los modelos novedosos en materia de seguros y fianzas; por lo que su estructura no es adecuada para la implementación de los mandatos que establece la LRITF en relación con la instrumentación, administración y operación de lo que se tendrá que regular y supervisar a las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos o de los mismos terceros especializados, por lo que no se cuenta con suficiencia organizacional para atender las acciones de coordinación para el intercambio de información y opiniones relacionadas con la operación y funcionamiento de esos modelos novedosos, ni los actos de supervisión a las sociedades que operen con dichos modelos novedosos.

Asimismo, que no cuenta con personal especializado que pueda apoyar en las acciones de regulación y supervisión de las operaciones mediante modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, y de seguridad de la información. Por lo anterior, la CNSF indicó que considera necesario contar con una estructura mínima de un director de área para las acciones de coordinación y supervisión, un subdirector de área, un jefe de departamento y al menos dos operativos especializados para atender las tareas de implementación, administración, operación, revisión y lo relacionado con seguridad informática.

Adicionalmente que en cuanto se presenten las condiciones adecuadas de tiempos presupuestales, condiciones físicas laborales, así como las sanitarias, se harán las gestiones pertinentes ante las instancias de la SHCP, correspondientes a fin de contar con el presupuesto adecuado y las autorizaciones necesarias para la conformación del área propuesta.

Sobre el señalamiento de la CNSF, se identificó que en tanto la comisión no realice las adecuaciones antes señaladas, es conveniente que defina dentro de las unidades administrativas con las que cuenta a las que gestionarán o participarán en los procesos relativos a la operación de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, a fin de estar en posibilidad de responder a los mandatos señalados en la LRITF relacionados con la coordinación para el intercambio de información y opiniones relativas a la operación y funcionamiento de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador; la emisión de disposiciones en el ámbito de su competencia; así como los actos de supervisión a las sociedades que operen con dichos modelos.

2.7 Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Se identificó que, el 28 de agosto de 2019, la comisión solicitó mediante oficio a la SFP la incorporación de 10 direcciones generales, con la finalidad de dotarlas de independencia en los actos de autoridad que llevan a cabo, entre los que se encuentran la inspección y vigilancia que se realiza a los participantes del SAR. No obstante, se constató que en la “nota técnica sobre la necesidad de obtener el dictamen; así como respecto de la inexistencia de duplicidad de atribuciones al interior de la institución, o entre ésta y otras instituciones; en caso contrario la justificación correspondiente”, y en el anteproyecto de reglamento interior, que

conformaron parte del oficio de solicitud de modificación a la SFP, no se integraron elementos relacionados con el cumplimiento de las nuevas atribuciones conferidas mediante la LRITF a esa comisión. Respecto de la solicitud realizada, la CONSAR indicó que al 31 de diciembre de 2019 no recibió respuesta oficial por parte de la SFP al planteamiento propuesto.

La CONSAR indicó que su estructura orgánica vigente en 2019 contó con las unidades administrativas que permitirían atender los mandatos relacionados con la coordinación, regulación y supervisión de los modelos novedosos en materia del Sistema de Ahorro para el Retiro, pero señaló que no era suficiente en caso de que se llegaran a presentar un número considerable de solicitudes para operar con modelos novedosos, ya que se pondría en riesgo el cumplimiento de sus actividades sustantivas por falta de personal; aunado a la expansión constante que ha presentado el sistema en cuanto al incremento en 2019 del 4.7% de cuentas individuales; del 27.0% de los trabajadores que realizaron un traspaso; del 10.7% de retiros totales; del 17.0% de retiros parciales, y 241.0% en el número de solicitudes de servicios mediante Afore Móvil, respecto de 2018. No obstante, esta comisión no especificó ni acreditó aquellas unidades que serían las encargadas para dar cumplimiento a las nuevas atribuciones que les fueron conferidas mediante la emisión de la LRITF ni tampoco acreditó los pronunciamientos relativos al incremento de sus actividades en 2019.

Al respecto, como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, la CONSAR acreditó que, en la Quinta Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno, celebrada el 22 de octubre de 2020, presentó la propuesta de las Modificaciones al Reglamento Interior de la CONSAR, misma que fue aprobada y autorizada en la misma sesión. Dicha modificación comprendió el cambio de denominación y robustecimiento de facultades a 4 unidades administrativas y la eliminación de: la Coordinación General de Administración y Tecnologías de la Información se denominó Unidad de Administración y Finanzas; la Dirección General de Administración de Normatividad en Dirección General de Normatividad; la Dirección General de Administración de lo Contencioso en Dirección General de Sanciones; la Dirección General de lo Contencioso y Sanciones en Dirección General de lo Contencioso; en tanto que la Dirección General Adjunta de Sanciones se eliminó.

Aunado a los cambios antes señalados, se aprobó la adición de facultades a las unidades administrativas que intervendrían en la implementación de la LRITF —entre otras— cuando se presente la solicitud de autorización de un modelo novedoso en el SAR. Entre dichos cambios se incluyeron a la Dirección General de Supervisión Operativa, a la que se le otorgaron facultades en materia de supervisión operativa en materia *Fintech*; a la Dirección General de Regulación e Inclusión Financiera, en materia de procesos de análisis de las solicitudes de autorización que se presenten en materia operativa; a la Dirección General de Planeación Financiera e Impactos Económicos quien llevará a cabo procesos de análisis de las solicitudes de autorización; a la Dirección General de Supervisión Financiera que se le otorgaron facultades en materia de supervisión financiera; y a la Dirección General de Autorizaciones y Consultas, para la elaboración de los proyectos de autorizaciones y, en su caso, de las modificaciones o revocaciones a las mismas, según los análisis de las Direcciones Generales de Regulación e Inclusión Financiera y de Planeación Financiera e Impactos Económicos a que se refiere la LRITF.

Sobre el particular, la comisión indicó que las modificaciones aprobadas por la Junta de Gobierno deberán continuar con el proceso señalado en los Lineamientos para la Elaboración y Revisión de los Reglamentos que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Reglamento Interior sea aprobado y publicado por las autoridades correspondientes.

2019-5-06C00-07-0041-07-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas defina las unidades administrativas que gestionarán o participarán en los procesos relativos a la operación de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador e inicie el trámite correspondiente para realizar las modificaciones pertinentes, a fin de estar en la posibilidad de responder a los mandatos señalados en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera relacionados con la coordinación para el intercambio de información y opiniones relativas a la operación y funcionamiento de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador; la emisión de disposiciones en el ámbito de su competencia; así como los actos de supervisión a las sociedades que operen con dichos modelos, en términos de los artículos 3, párrafo segundo, 74, párrafo primero, 80, párrafos segundo y cuarto, de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera; y el numeral 7 de la Norma Segunda Administración de riesgos de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

4. *Diseño programático*

En este resultado se verificará si el diseño programático de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras fue consistente con la definición del problema público relacionado con los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras, a fin de que se administraran y mitigaran los riesgos derivados de su operación e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano y la formalización de las ITF; asimismo, que la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR condujeran sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional y sectorial,^{43/} y si fijaron estrategias, metas y objetivos para evaluar el avance en la atención del problema, como se presenta a continuación.

1. Planeación de mediano plazo y su vinculación a la regulación y supervisión de las tecnologías financieras

Una vez emitida la LRITF que regula y supervisa a la ITF, y la elaboración de disposiciones de carácter general y las modificaciones de las leyes que regulan las operaciones en el SFM con el objeto de regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología

^{43/} En relación con el BANXICO, en el artículo 28, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, por lo cual, el BANXICO no está obligado a cumplir con los propósitos nacionales y sectoriales del Ejecutivo Federal.

financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores, a fin de mitigar los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios derivado de estas actividades, se evaluó si este nuevo sector integrante del SFM fue considerado como prioritario en los documentos de planeación nacional para el periodo 2019-2024.

Se identificó que los ejes y directrices establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) correspondiente al periodo 2019-2024, emitido el 12 de julio 2019, no incluyeron acciones relacionadas con los riesgos que las operaciones de tecnología financiera pudieran afectar al SFM, ni con las actividades relacionadas con las ITF ni modelos novedosos.

Al respecto, la SHCP indicó que el PND 2019-2024 establece los principios que definen la estrategia de desarrollo en el periodo comprendido en ese periodo, entre los cuales se encuentra el de "No dejar a nadie a atrás, no dejar a nadie afuera", que promueve un modelo de desarrollo equitativo, orientado a subsanar desigualdades y sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales; y si bien las tecnologías financieras no se delimitaron expresamente dentro de la planeación nacional como un sector prioritario, se considera que su sano desarrollo abona a ese principio; en particular, con el principio de inclusión financiera, en el cual se basa la LRITF, y que busca acercar los servicios financieros a personas y sectores que tradicionalmente no han sido parte del sistema financiero, pero no se evidenció dicho señalamiento.

2. Planeación de corto plazo correspondiente a las autoridades financieras

En este apartado se analizó si en los documentos institucionales que rigen el quehacer de cada autoridad financiera se incluyeron objetivos, estrategias y líneas de acción vinculadas con la coordinación, regulación y supervisión de las ITF, así como para la protección de sus usuarios, a fin de contribuir a administrar o mitigar los riesgos financieros, operacionales, de mercado y tecnológicos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras.

2.1.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP no cuenta con un programa institucional, toda vez que se rige y es la responsable de emitir el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) derivado del PND, en el cual se establecen estrategias relacionadas con la inclusión y uso de tecnología en el sistema financiero.

2.1.2. Banco de México

Se identificó que para 2019, en el marco de su autonomía, el BANXICO estableció sus objetivos y estrategias, en afinidad con lo establecido por el Gobierno Federal. Asimismo, se verificó que la planeación estratégica institucional del banco se estableció para el periodo 2017-2022,

e indicó que los ejes 3 y 4 y objetivos 7 y 12 están relacionados con las tecnologías financieras, los cuales son aplicables de manera general al sistema financiero y los sistemas de pago.

Con la revisión de sus Programas de Trabajo Institucionales 2018-2019 y 2019-2020, en los cuales se presentaron las principales acciones planeadas a realizar en el mediano plazo, se identificó que este documento está estructurado en 5 secciones, de las cuales 1 se relacionó directamente con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, y 1 más con los medios de pago electrónico.

Se observó que de las actividades a desarrollar señaladas por el BANXICO para el periodo 2018-2020, se definió una relacionada expresamente con la conclusión de la emisión de la regulación secundaria que mandata la LRITF, vinculada con las interfaces de programación de aplicaciones y en materia de seguridad de la información, funcionamiento y uso de medios electrónicos de las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico, en atención a las causas relativas a la falta de regulación que propiciaron la emisión de dicho marco jurídico. Asimismo, se identificó que ese instituto central incluyó en los planes de trabajo de las distintas Unidades Administrativas involucradas en el proceso de emisión de disposiciones regulatorias dirigidas a las ITF, los proyectos y fechas específicas de los entregables relativos a la emisión de las disposiciones; y se establecieron indicadores tipo semáforo para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones en materia de la emisión de disposiciones, conforme a lo previsto en la LRITF.

Por otra parte, se identificó que se establecieron actividades relacionadas con la vigilancia de la estabilidad financiera; la regulación y supervisión del sistema financiero; y la colaboración con otras autoridades para fortalecer la coordinación ante los retos actuales como fenómenos que amenacen la estabilidad financiera e intermediación financiera de fomento.

2.1.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La ASF solicitó a la CNBV remitir su Programa Institucional vigente en 2019 en el que se establecieran las directrices, instrumentos y responsables relacionados con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras. Al respecto, la comisión no acreditó disponer de un Programa Institucional que se sujetara a las directrices establecidas en los documentos de planeación nacional y sectorial para el ejercicio 2019 en el que se incluyeran objetivos, estrategias, metas e indicadores vinculados con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras. La comisión indicó que, de conformidad con la normativa vigente, no le es aplicable la elaboración de un programa institucional. Al respecto, con la revisión de su normativa interna la ASF identificó que ésta establece que debe dirigir la instrumentación de la estrategia institucional y la administración de los proyectos mediante la implementación, seguimiento y actualización de estos y el establecimiento y revisión de normas e indicadores de desempeño.

La CNBV proporcionó la Agenda Regulatoria, con fecha de junio de 2019, y señaló que ese documento constituye el programa de trabajo respecto de las acciones regulatorias de la comisión cada año, por lo que refleja las necesidades en este tema de toda la comisión.

Con la revisión de la Agenda Regulatoria 2019, se identificó que la CNBV, para ese año, previó la emisión de las disposiciones de carácter general que mandatadas en la LRITF, a fin de establecer los requisitos con los que deben cumplir las instituciones, como la definición de su estructura orgánica; sobre sus interfaces informáticas; la ciberseguridad y los medios electrónicos en las IFC y en las IFPE; contratos con terceros relacionados con los fondos de pago electrónico; revelación de la información de las ITF; mecanismos de identificación; continuidad operativa de las IFPE, entre otros.

Los temas establecidos en la Agenda Regulatoria de 2019 de la CNBV para la emisión de las disposiciones de carácter general fueron consistentes con lo mandatado en la LRITF, ya que se definieron y normaron los requisitos para la operación y funcionamiento de las ITF y los modelos novedosos.

Si bien la CNBV emitió la Agenda Regulatoria en 2019, ésta se relaciona con las actividades por realizar vinculadas con la emisión de las disposiciones de carácter general que le mandata la LRITF; por lo que la ASF considera necesario que la comisión disponga de un Programa Institucional, con sujeción a los documentos de planeación nacional y sectoriales vigentes, que establezca, entre otros elementos, las directrices que seguirá para dar cumplimiento a los mandatos de la LRITF relativos a la coordinación para el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación en el otorgamiento de autorizaciones para operar y funcionar como ITF y modelos novedosos o, en su caso, revocar las autorizaciones y remover o inhabilitar a sus miembros; y llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de este marco jurídico; y que defina indicadores que permitan evaluar el avance para incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano y la formalización de las ITF; así como administrar y mitigar los riesgos derivados de la operación de las ITF.

2.1.4. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Se identificó que, en 2019, la CONDUSEF contó con un Programa Institucional Anual, en el cual se establecieron las directrices que dirigirían el quehacer institucional, en alineación a los documentos de planeación nacional y sectorial del periodo 2013-2018.

Se verificó que, en su Programa Institucional 2019, la comisión estableció el objetivo preventivo relativo a fomentar el desarrollo del Sistema Financiero Mexicano mediante las sanas prácticas; y se constató que los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores establecidos por la CONDUSEF en 2019, prevén acciones de supervisión y protección al usuario que tienen como finalidad fomentar el desarrollo del SFM mediante las sanas prácticas; sin embargo, se sugiere que su Programa Institucional se sujete a los documentos de planeación nacional y sectorial vigentes e incluya las acciones relacionadas con la solución de controversias entre las ITF y las sociedades autorizadas para operar un modelo novedoso y sus clientes, en términos de la LPDUSF.

Como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, la CONDUSEF acreditó que el 21 de diciembre de 2020, publicó en el DOF el Acuerdo por el que se da a conocer el Programa

Institucional 2020-2024 de la CONDUSEF, en el cual se identificó su alineación al PRONAFIDE 2020-2024, en el que estableció el objetivo prioritario 3: Promover el equilibrio de las relaciones entre el usuario de servicios y productos financieros y las instituciones financieras, mediante la atención de controversias a través de los procesos de protección a los usuarios de servicios financieros, en concordancia con el objetivo prioritario 5 del programa sectorial denominado Sistema financiero y de pensiones; asimismo, incluyó un indicador denominado "Porcentaje de controversias atendidas en los plazos establecidos por la normatividad", en el que se evaluará la atención dentro de los plazos establecidos por la normatividad, la totalidad de las controversias que se reciban en la CONDUSEF por medio de los procesos de protección con que cuenta de gestión electrónica u ordinaria, reclamación, conciliación y solicitud de emisión del acuerdo de trámite que contenga el dictamen, por lo que atendió lo observado.

2.1.5. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

La CNSF no acreditó disponer de un Programa Institucional para el ejercicio 2019 en el que se incluyeran objetivos, estrategias, metas e indicadores institucionales en el que se identificaran los elementos relativos a la regulación y supervisión de los modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, por lo que tampoco se pudo verificar la alineación que presentó respecto de los documentos de planeación nacionales y sectoriales.

La comisión proporcionó los principios rectores y objetivos estratégicos con los que contaron en 2019; sin embargo, no acreditó en qué documento institucional fueron plasmados. De la información proporcionada por la CNSF, se constató que si bien la comisión estableció objetivos relativos a la supervisión de las instituciones del sector asegurador y afianzador; a la regulación que fomente la adopción del proceso de administración de riesgos; a vigilar que los productos ofertados se adecuen a las necesidades de los usuarios y acercar los servicios de la comisión a una mayor cantidad de usuarios, no se identificaron las acciones que llevarían a cabo para cumplir con dichos objetivos, ni indicadores para evaluar el avance en su cumplimiento, situación que impidió identificar si se establecieron actividades relativas a la regulación y supervisión de los modelos novedosos en materia de seguros y fianzas.

Por lo anterior, la ASF considera necesario que la CNSF emita un programa institucional, con sujeción a las previsiones en los documentos de planeación nacional y sectorial del periodo correspondiente, en el que establezca las directrices o principios rectores, objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores que permitirán dar cumplimiento a los objetivos institucionales de la comisión, así como acciones vinculadas a las nuevas atribuciones que les fueron conferidas mediante la LRITF relacionadas con la coordinación en el intercambio de información con las demás autoridades financieras; con la regulación sobre el otorgamiento de autorizaciones para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador; así como su supervisión. Al respecto, esa comisión indicó que se encuentra en el desarrollo de un Programa de Trabajo de Control Interno de acuerdo con la normativa vigente, por lo que se remitieron oficios a las diversas áreas de la CNSF, a fin de solicitarles hacer una revisión minuciosa de sus indicadores y, en el caso de ser viable, elaborar una propuesta con la implementación de nuevos indicadores en materia de

la LRITF, pero no remitió evidencia respecto de las gestiones mencionadas que acreditaran la implementación de las mejoras señaladas.

2.1.6. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

La ASF solicitó a la CONSAR proporcionar el Programa Institucional vigente en 2019 en el que se establecieron las directrices e instrumentos relacionados con la regulación y supervisión de los modelos novedosos del Sistema de Ahorro para el Retiro. Sobre el particular, la comisión acreditó que cuenta con una plataforma en la que se registra la planeación estratégica denominada *Balanced Scorecard* y que contiene los objetivos, metas e indicadores institucionales vinculados con sus actividades operativas, de soporte y administrativas que corresponden a la supervisión y regulación del SAR. En dicha plataforma, se identificó que 2 perspectivas se refieren a actividades en materia de regulación, supervisión y coordinación en materia del SAR, pero no presentaron vinculación específica con las atribuciones que le fueron conferidas mediante la LRITF en relación con la regulación y supervisión de los modelos novedosos, en el ámbito de sus competencias. Adicionalmente, la CONSAR proporcionó evidencia de que para el ejercicio 2021 se incluyó en su plataforma el objetivo de proceso prioritario denominado “Regular y supervisar que los modelos novedosos en el Sistema de Ahorro para el Retiro, se desarrollen con los controles suficientes” alineado al objetivo prioritario 5 Sistema financiero y de pensiones del PRONAFIDE 2020-2024, y se registró el indicador “Número de respuestas a las autorizaciones para operar modelos novedosos”.

Se identificó que el 5 de agosto de 2020 se publicó el PRONAFIDE del periodo 2020-2024, y se constató que se establecieron acciones puntuales vinculadas con la ausencia de normativa para la regulación y supervisión de las operaciones con tecnologías financieras; así como la carencia de herramientas tecnológicas innovadoras para aumentar y mejorar el uso de los servicios.

El PRONAFIDE 2020-2024 definió tres acciones puntuales relacionadas con el sector de las tecnologías financieras, vinculadas al componente de regulación, al señalar que se fortalecerá el marco regulatorio, se incentivará la creación de nuevos productos; así como el uso de herramientas tecnológicas por medio de empresas de tecnología financiera. Asimismo, se identificó que una de las estrategias y una de las acciones puntuales consideraron de manera expresa que se fortalecerá la estrategia financiera integral de manejo de riesgos y fomentará el uso de nuevas tecnologías bajo un marco de mitigación de riesgos para fomentar el uso de nuevas tecnologías, respectivamente.

Asimismo, se identificó que en la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) de 2020 se establecieron dos líneas de acción bajo el entorno de la LRITF y su regulación secundaria.

De acuerdo con la estructura del PNIF, se verificó que mediante un objetivo y una estrategia general se busca promover una mayor oferta de productos y servicios, la cual se apoya de dos líneas de acción relacionadas con la regulación y coordinación de las tecnologías financieras, para las cuales se establecieron los tres indicadores siguientes:

- Porcentaje de empresas que han tenido algún crédito o financiamiento de instituciones de financiamiento colectivo (crowdfunding).
- Número de personas con crédito de instituciones de financiamiento colectivo (crowdfunding).
- Número de personas con cuenta de instituciones de fondos de pago electrónico.

Con base en los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en los documentos de planeación sectorial antes señalados, la ASF considera conveniente que la CNBV, la CNSF y la CONSAR emitan sus programas institucionales en el que se establezcan objetivos, estrategias, líneas de acción, metas e indicadores con sujeción al PND 2019-2024, PRONAFIDE 2020-2024 y PNIF 2020, cada una en su respectiva competencia, y se incluyan acciones relacionadas con la regulación y supervisión de las ITF, de los modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador y en el SAR, que respondan a los riesgos que derivan de la falta de regulación de las tecnologías financieras, en consistencia en las nuevas atribuciones que les fueron conferidas mediante la emisión de la LRITF y las DCG que de ella emanaron. Por lo que refiere al Programa Institucional Anual de la CONDUSEF, se sugiere que éste se sujete a los documentos de planeación nacional y sectorial vigentes e incluya las acciones mediante las cuales solucionará las controversias entre las ITF y las sociedades autorizadas para operar un modelo novedoso y sus Clientes, en términos de la LPDUSF.

2019-5-06B00-07-0041-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores diseñe una estrategia institucional vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, y determine la necesidad de incluir objetivos, metas e indicadores relacionados con la coordinación para el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación en el otorgamiento de autorizaciones para operar y funcionar como ITF y modelos novedosos o, en su caso, revocar las autorizaciones y remover o inhabilitar a sus miembros; y con llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de este marco jurídico, a fin verificar el avance y atención en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano y la formalización de las ITF, lo que permita asegurar los principios de eficiencia, eficacia y transparencia en cumplimiento del artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos; del artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; del artículo 48, fracción II, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y del numeral 10, de la Norma Tercera Actividades de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-5-06C00-07-0041-07-003 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas diseñe un programa de trabajo institucional anual vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, y determine la necesidad de incluir objetivos, metas e indicadores afines a la coordinación en el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación sobre el otorgamiento de autorizaciones para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador; así como a su supervisión, a fin verificar el avance y atención en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano, lo que permita asegurar los principios de eficiencia, eficacia y transparencia en cumplimiento del artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; del artículo 42, fracción I, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y del numeral 10, de la Norma Tercera Actividades de Control de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

5. *Diseño presupuestal*

En este resultado se evaluó si se requirió y registró un presupuesto específico en 2019 para la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, a fin de verificar si la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR presupuestaron recursos financieros para atender sus atribuciones en la LRITF.

La ASF solicitó indicar si con motivo de la LRITF realizaron un diagnóstico sobre la factibilidad de establecer un programa presupuestario (Pp) específico para 2019 vinculado con la materia o para identificar la necesidad de contar con recursos para cumplir en ese ejercicio presupuestal con lo conferido en la ley para cada autoridad. Al respecto, de manera general, estas autoridades señalaron que no realizaron una evaluación mediante la cual determinarían la posibilidad de establecer un Pp específico vinculado con el tema por auditar, debido a que los programas con los que cuentan ya establecen la regulación o supervisión, según corresponda, de las entidades financieras del SFM, ^{44/} situación por la cual la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR no realizaron asignaciones presupuestarias específicas para el cumplimiento de sus obligaciones señaladas en la LRITF, relacionadas con la emisión de disposiciones de carácter general, la autorización de las solicitudes para operar como ITF o modelos novedosos, su supervisión mediante acciones de inspección y vigilancia, y con la protección al usuario para resolver las controversias que se susciten entre las ITF y sus usuarios.

^{44/} Derivado de la emisión de la LRITF en marzo de 2018 y de acuerdo con las modificaciones realizadas al marco normativo que regula y supervisa al SFM, se reconoce como una entidad financiera regulada a las instituciones de tecnología financiera.

De acuerdo con la Disposición Transitoria Décima ^{45/} de la LRITF, la SHCP pudo proponer a la Cámara de Diputados destinar recursos a la CNBV y la CONDUSEF para el establecimiento de un área encargada de preparar e implementar el programa y los lineamientos para las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos; sobre el particular, se identificó que la secretaría no solicitó presupuesto adicional para esas comisiones, toda vez que éstas no realizaron ninguna solicitud al respecto.

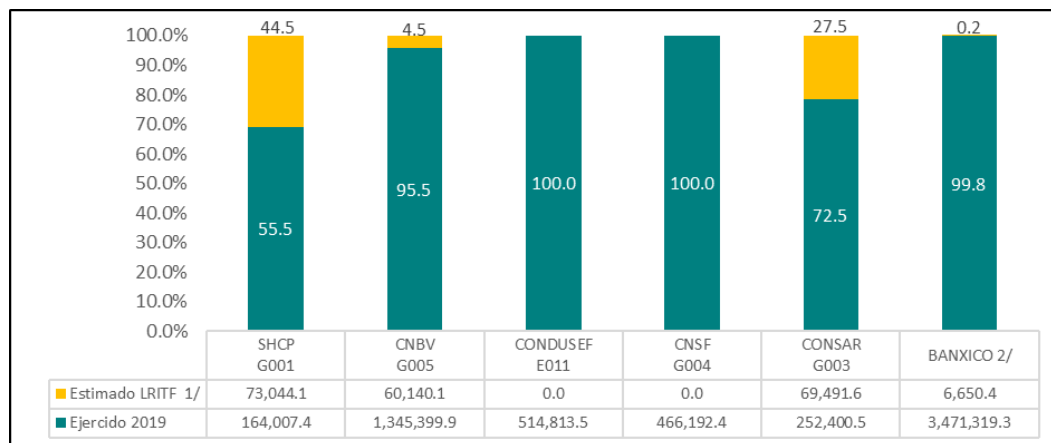
En el caso del BANXICO, tampoco definió un presupuesto específico para llevar a cabo las atribuciones relacionadas con la autorización de modelos novedosos, operaciones con moneda extranjera o activos virtuales por las ITF, y emisión de disposiciones de carácter general, así como para llevar a cabo, en su caso, las acciones de supervisión pertinentes.

En la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 y la Cuenta Pública (CP) 2019, se identificó que por medio de la Finalidad 1 Gobierno, se ejercieron recursos para la regulación y supervisión del Sistema Financiero Mexicano, sin que pudiera estimarse qué participación se destinó a la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, por lo que la ASF solicitó a las autoridades financieras remitir el presupuesto asignado a sus unidades administrativas responsables de implementar la LRITF y sus disposiciones de carácter general. Sobre el particular se identificó lo siguiente:

^{45/} La Disposición Transitoria Décima de la LRITF únicamente dispone que la solicitud de recursos a la Cámara de Diputados mediante la SHCP será sólo en caso de que la CNBV y la CONDUSEF lo solicite. Respecto de la CNSF y la CONSAR no se establecieron disposiciones al respecto.

PARTICIPACIÓN ESTIMADA DEL PRESUPUESTO EJERCIDO PARA REGULAR Y SUPERVISAR LAS TECNOLOGÍAS FINANCIERAS, 2019

(Miles de pesos y porcentaje)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estado del Presupuesto 2019 (Cierre de Cuenta Pública) de la SHCP, el Informe sobre el Presupuesto Autorizado de Gasto Corriente e Inversión Física 2019 del BANXICO, el Presupuesto Original, Modificado y Ejercido 2019 de la CNBV y el Presupuesto Desagregado por Dirección General de la COSNAR.

1/: El presupuesto estimado para las facultades conferidas en la LRITF se refiere al asignado por las autoridades financieras a las unidades administrativas encargadas de implementar los mandatos de esa ley; no obstante, éstas pueden operar otros asuntos relacionados con el SFM, en el ámbito de sus competencias.

G001: Regulación del sector financiero, a cargo de la SHCP.

G005: Regulación y supervisión de las entidades del sistema financiero, a cargo de la CNBV.

E011: Protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, a cargo de la CONDUSEF.

G004: Regulación y supervisión del sector asegurador y afianzador, a cargo de la CNSF.

G003: Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo de la CONSAR.

2/ Gasto Corriente e Inversión Física No Relacionados con el Mandato Constitucional de Proveer de Billetes y Monedas a la Economía ejercidos por el BANXICO.

La SHCP indicó que el presupuesto ejercido por las Unidades de Banca de Desarrollo y de Banca Valores y Ahorro ascendió a 73,044.1 miles de pesos, lo que representó un estimado de 44.5% para las actividades relacionadas con las tecnologías financieras, respecto de los 164,007.4 miles de pesos correspondientes a su Pp G001. En cuanto a la CNBV y la CONSAR, el presupuesto estimado para llevar a cabo estas actividades representó el 4.5% (60,140.1 miles de pesos) y el 27.5% (69,491.6 miles de pesos) respecto del total ejercido mediante sus Pp.

Por su parte, la CONDUSEF, si bien contó con unidades responsables para implementar sus mandatos conforme lo señala la LRITF, indicó que no le es posible desagregar y determinar el presupuesto ejercido por éstas; en tanto que la CNSF aunado a que no definió sus unidades responsables de llevar a cabo las actividades relacionadas con la regulación y supervisión de los modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, tampoco contó con mecanismos para determinar el presupuesto estimado ejercido por éstas.

El BANXICO indicó que el gasto estimado para la implementación de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras ascendió a 6,650.4 miles de pesos, lo que

representó el 0.2% de su Gasto Corriente e Inversión Física No Relacionados con el Mandato Constitucional de Proveer de Billetes y Monedas a la Economía para 2019.

Si bien es posible identificar un estimado del ejercicio de los recursos relacionado con la implementación de los mandatos establecidos en la LRITF, en 2019, la ASF identificó conveniente realizar un diagnóstico o estudio en el que la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR analicen si requieren de recursos para implementar la LRITF, a fin de garantizar el cumplimiento de los mandatos establecidos en el ámbito de su competencia relacionados con la coordinación, regulación, supervisión y protección de los usuarios de las tecnologías financieras.

Como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, la SHCP informó que tiene previsto para la integración del anteproyecto del presupuesto de egresos de 2022 realizar un diagnóstico en el que valore la necesidad de solicitar recursos presupuestarios para dar cumplimiento a la LRITF; asimismo, señaló que para un mejor desarrollo en el caso de la secretaría podría resultar benéfico contar con recursos humanos adicionales para atender de mejor manera los requerimientos del sector de tecnologías financieras, sin que acreditara dicho pronunciamiento. La CNBV indicó que para el ejercicio fiscal 2021 solicitó a las áreas técnicas sus requerimientos de necesidades presupuestales, las cuales se encuentran cubiertas para dicho ejercicio; sin embargo, no remitió evidencia de las acciones señaladas. Asimismo, señaló que, del mismo modo, para el ejercicio 2022 realizará la solicitud a esas áreas para definir las necesidades presupuestarias conforme los retos y prioridades que se definan en 2021.

Por su parte, la CONDUSEF indicó que la política de gasto en el Gobierno Federal tiende a la contracción del gasto y a operar con el mínimo de recursos para que estos sean reorientados prioritariamente a los programas sociales y a la atención de la pandemia, pero no evidenció que realizara un estudio o diagnóstico para determinar los requerimientos de sus necesidades presupuestales para cumplir en el ámbito de sus atribuciones lo mandatado en la LRITF, posibilidad prevista en dicho ordenamiento.

La CNSF señaló que, con base en los requerimientos respecto de su estructura organizacional para atender las tareas de implementación, administración, operación, revisión y lo relacionado con seguridad informática, indicó que la propuesta del costo de plantilla para implementar los mandatos que le confiere la LRITF considera los ingresos presupuestarios que tiene la comisión. Asimismo, que cuando se presenten las condiciones adecuadas de tiempos presupuestales, condiciones físicas laborales, así como las sanitarias, se harán las gestiones pertinentes ante las instancias de la SHCP, correspondientes a fin de contar con el presupuesto adecuado y las autorizaciones necesarias para la conformación del área presupuestal, pero no evidenció la realización de un diagnóstico para valorar la necesidad de recursos presupuestarios para cumplir con sus atribuciones conferidas en la LRITF.

La CONSAR acreditó que, en la Quinta Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno, celebrada el 22 de octubre de 2020, presentó la propuesta de las Modificaciones al Reglamento Interior de la CONSAR, misma que fue aprobada y autorizada en la misma sesión, en la cual se

realizaron adecuaciones a las facultades y atribuciones de 14 unidades administrativas, de las cuales 5 —Dirección General de Supervisión Operativa, Dirección General de Regulación e Inclusión Financiera, Dirección General de Planeación Financiera e Impactos Económicos, Dirección General de Supervisión Financiera, y Dirección General de Autorizaciones y Consultas— se vincularían con los mandatos establecidos en la LRITF y no representarían un incremento en el presupuesto de esa comisión, dado que no se adicionó el número de unidades administrativas; de igual manera señaló que aunado a la nula actividad en materia de tecnologías financieras presentada para la CONSAR, se descartó la posibilidad de solicitar recursos presupuestarios para atender las actividades específicas relacionadas con la materia.

2019-0-06100-07-0041-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice un diagnóstico en el que valore la necesidad de solicitar recursos presupuestarios para dar cumplimiento a los mandatos relativos a la coordinación para el intercambio de información con las demás autoridades financieras; y a la regulación referente a la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, al otorgamiento de autorizaciones temporales para operar modelos novedosos o, en su caso, sobre sus revocaciones, que le fueron conferidos mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y las Disposiciones de Carácter General que de ella emanan, a fin de contribuir en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano, en términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo; y en el artículo 4, párrafo quinto, 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-1-06G3A-07-0041-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros realice un diagnóstico en el que valore la necesidad de solicitar recursos presupuestarios para dar cumplimiento a los mandatos relativos a la solución de controversias entre las instituciones de tecnología financiera y las sociedades autorizadas para operar un modelo novedoso y sus clientes, que le fueron conferidos mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y las Disposiciones de Carácter General que de ella emanan, a fin de promover la programación, presupuestación y registro del gasto; así como contribuir en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras, lo que permita asegurar los principios de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, en términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo; y en el artículo 4, párrafo quinto, 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-5-06B00-07-0041-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realice un diagnóstico en el que valore la necesidad de solicitar recursos presupuestarios para dar cumplimiento a los mandatos relativos a la coordinación para el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación en el otorgamiento de autorizaciones para operar y funcionar como ITF y modelos novedosos o, en su caso, revocar las autorizaciones y remover o inhabilitar a los miembros de esas instituciones; así como llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de dichas disposiciones, que le fueron conferidos mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y las Disposiciones de Carácter General que de ella emanan, a fin de contribuir en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano, en términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; artículo 1, párrafo segundo; y en el artículo 4, párrafo quinto, 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-5-06C00-07-0041-07-004 Recomendación

Para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas realice un diagnóstico en el que valore la necesidad de solicitar recursos presupuestarios para dar cumplimiento a los mandatos relativos a la coordinación para el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación sobre los criterios y condiciones para otorgar la autorización temporal para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador, y su supervisión, que le fueron conferidos mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y las Disposiciones de Carácter General que de ella emanan, a fin de promover la programación, presupuestación y registro del gasto; así como contribuir en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras, lo que permita asegurar los principios de eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, en términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en los artículos 1, párrafo segundo, 4, párrafo quinto y 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

6. *Diseño Metodológico*

Con base en los diseños jurídico, institucional-organizacional y programático, se identificó que, en el componente de coordinación, se establecieron los mecanismos de vinculación entre las autoridades financieras, a fin de lograr su interacción para llevar a cabo el proceso de autorización de ITF y modelos novedosos para emitir opinión al respecto. En el de regulación, se constató que las autoridades financieras emitieron las disposiciones a las cuales se tendrían que ceñir los interesados para, en un primer momento, obtener su autorización;

y posteriormente, operar y funcionar bajo un esquema regulado en el SFM. En el caso de la supervisión, se definieron los mecanismos para que las autoridades financieras, una vez implementada la LRITF, constaten que los interesados y las ITF den cumplimiento a lo dispuesto en el marco normativo; y en la protección de los usuarios, se definieron las disposiciones para procurar que los clientes de las ITF y de los modelos novedosos cuenten con información clara sobre los productos y servicios que éstos les ofrecen y los riesgos asociados a estos, así como los mecanismos para dirimir controversias entre los usuarios y las ITF.

1. Procesos y mecanismos definidos para operar los componentes de coordinación, regulación, supervisión y protección al usuario para la administración y mitigación de riesgos derivados de la operación de las tecnologías financieras

Los elementos por revisar en el diseño metodológico son aquellos relativos al proceso de la intervención del Gobierno Federal para atender el problema público definido, en el que se identifique si las autoridades competentes llevaron a cabo la focalización de objetivos claros, concretos y bien definidos; establecieron el alcance de su intervención; las características y requisitos que deben cumplir los interesados; analizaron el cambio que se logrará con la intervención pública, y si éste contribuirá a que se resuelva o mitigue el problema.

El análisis del diseño metodológico relativo a los elementos para dar atención al problema público, las autoridades que participan y los procesos de coordinación, regulación, supervisión y protección al usuario, se presenta a continuación.

1.1 Coordinación

Se verificó que en la LRITF se estableció que las autoridades financieras participarán conjuntamente cuando les corresponda llevar a cabo la emisión de disposiciones de carácter general relativas al sector de las tecnologías financieras, así como para establecer los requisitos y procesos de autorización de las ITF, y de los modelos novedosos; además de intercambiar información sobre las operaciones que realicen las ITF. Asimismo, dentro de los responsables de la operación de los procesos para la implementación de la ley, se encontró el Comité Interinstitucional, instancia colegiada integrada por servidores públicos de la SHCP, del BANXICO y de la CNBV, que cuenta con las bases para su organización y funcionamiento, y determina cuáles serán sus facultades de acuerdo con la LRITF, ^{46/} y participará en los procesos de solicitud de autorización para la organización, operación y realización de actividades de las instituciones de financiamiento colectivo y de fondos de pago electrónico; y, en su caso su revocación.

Se constató que la ley prevé los procesos que se deben considerar cuando la solicitud de autorización de una ITF o un modelo novedoso requiera de la opinión adicional a la de la CNBV. Una vez aprobada la ITF, las autoridades financieras podrán intercambiar información

^{46/} Las Bases para la organización y funcionamiento del Comité Interinstitucional al que se refiere la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera fueron aprobadas el 31 de agosto de 2018.

que tengan en su poder, a fin de constatar que éstas cumplan con el marco legal que les aplica, y en caso de incumplimiento, podrán imponer sanciones, con previa aprobación del Comité Interinstitucional.

Lo anterior denota que, para los casos de emisión de disposiciones y aprobación de solicitudes, se establecieron mecanismos para lograr consenso entre autoridades financieras y emitir el marco normativo del sector vinculado a las causas que motivaron los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, tecnológicos, de gobierno corporativo y de mercado; la falta de intercambio de información entre las autoridades financieras para mitigar los riesgos que las operaciones de tecnología financiera podrían implicar al SFM. Los procesos y atribuciones para llevar a cabo la coordinación entre autoridades se establecen en cada uno de los marcos jurídicos que rigen el actuar de las autoridades financieras.

1.2 Regulación

En cuanto al componente de regulación, se constató que en la LRITF se mandató a cada una de las autoridades financieras emitir disposiciones de carácter general relacionadas con los requisitos y características de las operaciones de las ITF, de financiamiento colectivo, o de fondos de pago electrónico deben cumplir, así como los referentes a los modelos novedosos y las particularidades para la operación con activos virtuales o moneda extranjera.

Para llevar a cabo la emisión, en 2019, de disposiciones relativas a los requisitos que los solicitantes deben cumplir para constituirse como ITF, para los modelos novedosos y sobre los procesos de supervisión, la SHCP contó con el Manual de Procedimientos, en el cual se establecen los procesos para la elaboración de proyectos de leyes, decretos, acuerdos o reglamentos, así como de disposiciones de carácter general, reglas y lineamientos, mismo que es aplicable a las DCG emitidas por la secretaría en términos de la LRITF.

Por su parte el BANXICO acreditó que contó con el Manual General de Macroproceso relativo a los actos jurídicos de Banca Central en el que se establecen los mecanismos para expedir las disposiciones que le correspondan al BANXICO para regular a las entidades e intermediarios financieros, e imponer las sanciones procedentes en caso de que se cometa alguna infracción, así como analizar la legalidad de las resoluciones que impongan dichas sanciones, en el supuesto de que se presente un recurso. Asimismo, cuenta con el manual de procedimientos de operación para la emisión de disposiciones que lleva a cabo la Dirección General Jurídica en el que participa la Dirección de Disposiciones de Banca Central, y que establecen los procesos para la recepción, registro, verificación de competencia, elaboración del proyecto y firma de las disposiciones; así como con el manual de Operación emitido por la Dirección de Sistemas de Pagos referente a su participación en la emisión y modificación de regulación sobre las infraestructuras del mercado financiero. También se identificó que ese banco central contó con políticas para la consulta pública de las disposiciones de carácter general que en su caso emita el banco, en las que se establece el procedimiento al que debe sujetarse para la realización de consultas públicas sobre los proyectos de disposiciones que le corresponda expedir.

En su caso, la CNBV contó con el Manual del Proceso de Emisión de Regulación, en el cual estableció cuatro etapas que se deben seguir para llevar a cabo la emisión de esas disposiciones. En la primera, se detectan y analizan las necesidades regulatorias que el sector requiere; se determina la procedencia de los asuntos a ser regulados y se presenta la propuesta de la Agenda Regulatoria. En la segunda, se desarrollan las propuestas regulatorias considerando las mejores prácticas asociadas al sector mediante una nota técnica; en la tercera se elabora el proyecto de regulación para someterlo a revisión y consenso de la propia comisión, para, posteriormente, compartirlo a las autoridades financieras competentes y a las entidades involucradas a fin de obtener retroalimentación. Finalmente, en la cuarta etapa se emiten las disposiciones y se envían para su registro ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), una vez autorizadas, se procede a la publicación en el DOF.

En cuanto a la CONDUSEF, se constató que contó con el Manual de Procedimientos para elaborar, modificar o eliminar disposiciones de carácter general en el que se estableció el procedimiento al que debieron sujetarse las unidades administrativas de esa comisión para la elaboración de dichas disposiciones. Asimismo, se verificó que se realizaron modificaciones a la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, mediante las cuales se le otorgó atribuciones para emitir disposiciones que previeran los requisitos que deben contar los contratos de adhesión, estados de cuenta, comprobantes de operación y publicidad de las ITF. Cabe señalar que previo a su presentación ante la CONAMER para su autorización, la comisión acreditó que mantuvo mesas de trabajo con diversos actores del sector de las tecnologías con la finalidad de generar retroalimentación y contribuir a una simplificación de procedimientos necesarios para dar cumplimiento a lo previsto en la LRITF.

En el caso de la CNSF, se constató que no contó con un manual o lineamientos en los cuales se especificaran los procesos para llevar a cabo la emisión de sus disposiciones de carácter general. Al respecto, esta comisión señaló que cualquier reforma o inclusión de alguna disposición de carácter general responde a lo mandado en la Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas (LISF) y el Reglamento Interior de la CNSF, y el proyecto de reforma o inclusión de alguna disposición de carácter general es realizado por el área interesada o responsable del tema; y la revisión de los aspectos jurídicos se realiza por la Dirección General Jurídica Consultiva y de Intermediarios; en tanto que la aprobación y autorización la da la Junta de Gobierno de la comisión. Al respecto, en el transcurso de la auditoría, la comisión señaló que además de la emisión del Título 41 de la Circular Única de Seguros y de Fianzas, se llevará a cabo la adecuación a disposiciones normativas, para lo cual establecerá en los manuales de procedimientos internos el proceso para la emisión o modificación de disposiciones correspondiente.

Por último, por lo que se refiere los procesos por los cuales la CONSAR llevó a cabo la emisión de las disposiciones que la LRITF le mandató, se constató que contó con un Manual de Procedimientos de la Dirección General Normativa y Consultiva, en el cual se establecieron los procesos para la elaboración de la normativa que la comisión tenga a su cargo; así como para su registro ante la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) y su publicación en el Diario Oficial de la Federación; además, para tal fin contó con el Sistema de Control de

Documentos, a fin de que en esa plataforma se elaboren los proyectos de reglamento, circular, reglas o demás disposiciones que le corresponda.

1.3 Supervisión

En el párrafo primero del artículo 3 de la LRITF se indica que la supervisión del cumplimiento de lo dispuesto en la ley y las disposiciones que de ella emanen corresponderá a la CNBV y al BANXICO, en el ámbito de sus respectivas competencias. Y si bien son las responsables de verificar que las ITF cumplan con este marco normativo, la CONDUSEF también vigilará que las instituciones cumplan con los requisitos que determina la ley en relación con la protección de los intereses de los usuarios. Por su parte, la CONSAR y la CNSF supervisarán en caso de que alguna sociedad interesada u otra entidad financiera lleve a cabo operaciones con modelos novedosos en los sectores de los sistemas de ahorro para el retiro o asegurador y afianzador, respectivamente.

Por su parte, el BANXICO está facultado para supervisar el cumplimiento de las ITF respecto de las disposiciones que este emita relacionadas con las operaciones que las ITF realicen con activos virtuales, con moneda extranjera y con los sistemas de pago; y sobre los modelos novedosos y sus operaciones, para lo cual podrá ejercer las atribuciones que, en materia de supervisión le confiere su propia ley. Se verificó que, para tal fin, ese banco central contó con las Reglas de Supervisión, Programas de Autocorrección y del Procedimiento Sancionador, en las cuales se indican los mecanismos para llevar a cabo las visitas de inspección (ordinarias, especiales y de investigación) y las acciones de vigilancia relativas al monitoreo de la información que las ITF le proporcionen al BANXICO.

Asimismo, ese banco central acreditó que cuenta con el Manual de Procedimientos de Operación “Proceso de Seguimiento de la Regulación In Situ (SER)”, el cual es un modelo general factible de aplicar a cualquier Entidad Financiera, ya que aborda la inspección que realiza el BANXICO a las disposiciones que emite; así como con el de “Supervisión a los Participantes en los Sistemas de Pagos, Infraestructuras del Mercado Financiero y otras Entidades”, con el objeto de regular las actividades relativas a la supervisión de los medios de pagos y de disposición, y de infraestructuras del mercado financiero.

Para el caso de la CNBV, de acuerdo con la LRITF, llevará a cabo la supervisión del cumplimiento de las ITF a los preceptos de esa ley, así como a las disposiciones que de ella emanen, y lo hará sujetándose a lo previsto en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV), en los reglamentos respectivos y en las demás disposiciones que resulten aplicables.

Los medios por los cuales la comisión podrá llevar a cabo la supervisión, de acuerdo con la LRITF, la LCNBV y su reglamento de supervisión se llevará a cabo mediante visitas de inspección con el objeto de revisar, verificar, comprobar y evaluar las actividades que éstas realizan; e investigar hechos, actos u omisiones de los cuales pueda presumirse la violación del marco normativo del sector.

Las visitas de inspección de la CNBV podrán ser ordinarias, especiales o de investigación. Las ordinarias serán aquellas que se efectúen de conformidad con el programa anual que establezca la comisión; las especiales se practicarán cuando se requiera examinar y corregir situaciones especiales operativas, dar seguimiento a una visita ordinaria, cuando se presenten cambios en su situación constitutiva o cuando deriven de la cooperación internacional. Las de investigación se efectuarán cuando la comisión tenga indicios de los cuales pueda desprenderse la realización de alguna conducta que presuntamente contravenga lo previsto en el marco normativo.

La CNBV acreditó que en caso de que presuma —mediante quejas o denuncias por parte del público en general o denuncias por parte de autoridades, organismos gubernamentales, vicepresidencia Jurídica y demás áreas de la propia comisión— que una persona física o moral está actuando como ITF sin contar con la autorización correspondiente, podrá nombrar un inspector y los auxiliares necesarios para que revisen la contabilidad y demás documentación de la sociedad, a fin de verificar si efectivamente está operando como tal en violación a lo dispuesto en la LRITF, la comisión podrá ordenar la suspensión inmediata de operaciones o proceder a la clausura de la negociación, empresa o establecimiento de que se trate, conforme lo señala el artículo 4, fracción XVI de la LCNBV, 39 del RICNBV y su Manual del Proceso del Ejercicio de la facultad de investigación artículo 39 Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

A la CONDUSEF también se le atribuye la facultad de supervisar las operaciones que las ITF llevan a cabo, y cumplan con las disposiciones de carácter general en materia de transparencia y sanas prácticas aplicables a las instituciones de tecnología financiera y la misma LRITF. Para tal situación, la comisión llevará a cabo la supervisión en coordinación con la CNBV que tendrá por objeto procurar la protección de los intereses de los usuarios y se realizará mediante visitas en las instalaciones de las instituciones financieras, para comprobar el cumplimiento de normas cuya supervisión se encuentre expresamente conferida a la CONDUSEF.

Los mecanismos para llevar a cabo las acciones de supervisión e inspección se establecen en el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, y se indica que la supervisión comprenderá el ejercicio de las facultades de vigilancia, prevención y corrección; y la inspección, visitas en las instalaciones de las ITF.

En cuanto a los mecanismos con los que contó la CNSF para llevar a cabo la supervisión, se constató que en la LISF se establece que podrá llevar a cabo acciones de inspección y vigilancia con el propósito de revisar, verificar, comprobar y evaluar, según corresponda, las operaciones, organización, funcionamiento, los procesos, los sistemas de control interno, de administración de riesgos y de información, operaciones de reaseguro, de reafianzamiento y de diversificación de riesgos y responsabilidades, así como el patrimonio, la adecuación del capital a los riesgos, la calidad de los activos, la estimación de los pasivos y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que dichas personas se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a

las sanas prácticas de la materia, pero al 31 de diciembre de 2019, no se habían definido procesos para realizar la supervisión de modelos novedosos que obtuvieran su registro con motivo de la emisión de la LRIT. Al respecto, durante el transcurso de la auditoría la comisión señaló que, establecerá en los manuales de procedimientos internos el medio por el que se llevará a cabo la supervisión; sin embargo, no remitió evidencia de las acciones señaladas.

En relación con la CONSAR, se constató que rige su supervisión a las entidades reguladas con base en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, mediante las facultades de inspección, vigilancia, mismas que tienen por objeto evaluar los riesgos a los que están sujetos los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sus sistemas de control y la calidad de su administración al 2019; también contó con el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Supervisión Operativa, el cual establece los procesos específicos para llevar a cabo las actividades de inspección y vigilancia del Sistema de Ahorro para el Retiro; además, cuenta con la metodología “Supervisión Basada en Riesgos” para la inspección y vigilancia que realiza de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en la que se establecen los medios para valorar los riesgos de manera preventiva, lo que permitiría incorporar mitigantes para la gestión de los riesgos inherentes a la operación de los modelos novedosos que llegaran a incorporarse.

1.4 Protección a los usuarios

Para atender las diferencias que enfrenten los usuarios de los servicios de tecnología financiera, en la LRITF se estableció que la CONDUSEF solucionaría las controversias entre las sociedades autorizadas para operar un modelo novedoso y sus clientes; así como llevar a cabo la supervisión, vigilancia y cumplimiento de las ITF, con base en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), como se indicó en el apartado de supervisión de este resultado.

Se identificó que, el 9 de julio de 2019, la CONDUSEF emitió en el DOF las disposiciones de carácter general en materia de transparencia y sanas prácticas aplicables a las ITF, en las que se estableció lo que deben cumplir en materia de contratos de adhesión, terminación de operaciones que hayan sido celebradas mediante estos, estados de cuenta, publicidad que realicen sobre las características de sus productos y servicios y las plataformas que utilicen para ofrecer sus productos, a fin de que los clientes conozcan los términos y condiciones, los usos y restricciones, y los derechos y obligaciones tanto de los usuarios como de las ITF. Lo anterior, representó una buena práctica implementada por la CONDUSEF, ya que emitió de forma preventiva los mecanismos para proteger a los usuarios de las ITF que en su momento sean autorizadas para operar.

2. Consistencia entre el diseño metodológico y los diseños presupuestal, programático, institucional-organizacional y jurídico

El diseño metodológico se refiere a la relación entre cada una de las etapas de la intervención del gobierno para resolver un problema público. En este apartado se evaluará la vinculación y consistencia entre cada uno de los diseños expuestos en los resultados previos, a fin de

evaluar la intervención de la SHCP para la organización de las autoridades financieras en la atención de los riesgos que pudieran enfrentar el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras, así como con sus factores causales.

En 2019, el diseño jurídico que regula y supervisa a las tecnologías financieras fue consistente con los elementos que conformaron la problemática identificada referente a los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios, y con sus factores causales relacionados con la coordinación por la falta de mecanismos para el intercambio de información entre autoridades financieras; con la regulación para emitir las DCG que regulen la operación y funcionamiento de las ITF y los modelos novedosos; con su supervisión; y la protección a los usuarios de estos servicios, para lo cual definió 6 autoridades responsables y una instancia colegiada denominada Comité Interinstitucional. Asimismo, se constató mediante el diseño metodológico que la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF y la CONSAR contaron con los mecanismos internos necesarios para poder dar cumplimiento a las nuevas atribuciones que les fueron conferidas mediante esta ley, sólo en el caso de la CNSF se constató que no contó con mecanismos definidos para llevar a cabo la emisión de las disposiciones en el ámbito de su competencia ni las actividades de supervisión.

Asimismo, se identificó que los diseños institucional-organizacional, programático y presupuestario presentaron limitantes para responder puntualmente a las atribuciones y facultades que les fueron conferidas a partir de la emisión de la LRITF y sus DCG, ya que de las seis autoridades financieras, el BANXICO, la CNBV y la CONDUSEF adecuaron sus estructuras orgánicas y definieron las áreas responsables para dar cumplimiento a los mandatos de esa ley; la CNSF indicó que su estructura organizacional no es suficiente para atender los mandatos conferidos mediante esa ley; en tanto que la Junta de Gobierno de la CONSAR aprobó la modificación de su estructura; por su parte, la SHCP realizó las gestiones necesarias ante la SFP para adecuar su estructura orgánica y delimitar que la UBVA y la UBD podrían dar atención a los mandatos de la LRITF, la cual al 31 de diciembre no había sido aprobada. Asimismo, se identificó que la CONDUSEF y la CONSAR como hechos posteriores a la ejecución de la auditoría acreditaron que sus programas institucionales se alinearon al PRONAFIDE 2020-2024 e incluyeron indicadores en el ámbito de sus competencias. Por su parte, la CNBV y la CNSF no acreditaron contar con un programa institucional que definiera sus directrices institucionales con sujeción a los documentos de planeación. Cabe señalar que el PND 2019-2024 no incluyó elementos referentes a las tecnologías financieras, en tanto que, al 31 de diciembre de 2019, el PRONAFIDE ni la PNIF habían sido publicadas.

2019-5-06C00-07-0041-07-005 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas diseñe y establezca procedimientos o lineamientos específicos para emitir o modificar las disposiciones normativas en el ámbito de sus competencias; así como para llevar a cabo las actividades de supervisión a las sociedades que operen mediante modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, para garantizar el cumplimiento de las atribuciones que le fueron mandatadas mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, a fin administrar y mitigar los riesgos

derivados de la operación de los modelos novedosos en este sector, lo que permita asegurar los principios de eficiencia y eficacia, en términos de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en el artículo 105, párrafo tercero; en la Disposición Transitoria Quinta, fracción I, de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera; y en el numeral 10 de la Norma Tercera Actividades de Control de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

7. Avance en la instrumentación de la regulación y supervisión de las Instituciones de Tecnología Financiera

En este resultado se evaluó el avance en la instrumentación de la regulación y supervisión de las Instituciones de Tecnología Financiera mediante el registro de los interesados para constituirse como ITF y si estos se realizaron conforme los procesos establecidos.

La expedición de la Ley que Regula las Instituciones de Tecnología Financiera en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2018 permitió establecer el marco normativo que regula la participación de cada autoridad financiera en los procesos de coordinación para el intercambio de información entre la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF, la CONSAR y el Comité Interinstitucional, y llevar a cabo los procesos de autorización de los interesados que deseen constituirse como ITF, u operar con modelos novedosos; su supervisión, y, en su caso, sanción o revocación de la autorización en caso de incumplimiento.

Respecto de la coordinación, la ley facultó a las autoridades financieras, así como al Comité Interinstitucional para intercambiar información relacionada con las ITF o modelos novedosos y para remover o a inhabilitar a los integrantes de las ITF en caso de incumplimientos a la ley.

En relación con el componente de regulación, en la LRITF se mandató la emisión de diversas DCG que establezcan y detallen los requisitos y estándares con que deberán cumplir los interesados en constituirse como ITF; así como participar en el proceso de autorización de una ITF o modelo novedoso, en el ámbito de sus atribuciones. En el caso de la SHCP, establecerá las disposiciones relativas a la prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y lavado de dinero, y participará en el proceso de autorización de modelos novedosos. El BANXICO emitirá las disposiciones relativas a la regulación de las operaciones de las IFPE, los sistemas de pago, uso de activos virtuales y moneda extranjera; y participará en la autorización de modelos novedosos. La CNBV emitirá las disposiciones relacionadas con la regulación de los requerimientos de información que las autoridades diferentes a las financieras hagan a las ITF; los requisitos para los programas de autocorrección; criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos; y diferentes regulaciones para la operación de la IFC y IFPE; participará en la autorización tanto de ITF en cualquiera de sus modalidades, como de modelos novedosos. La CONDUSEF emitió disposiciones, a fin de incluir a las ITF en el SIPRES, así como establecer los medios de contacto de las ITF con sus usuarios y para que las instituciones cuenten con información clara sobre los productos y servicios que éstos les ofrecen y los riesgos asociados

a estos. Por su parte, la CNSF y la CONSAR emitieron DCG para establecer los criterios y condiciones adicionales para obtener la autorización temporal para operar con modelos novedosos en el SAR y en el sector asegurador y afianzador, mismas que participarán en la autorización de dichos modelos, respectivamente.

Para la supervisión, en la ley se previó que se lleven a cabo actividades de inspección y vigilancia por parte del BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CONSAR y la CNSF a las ITF o sociedades que operen modelos novedosos para comprobar el cumplimiento de ese marco jurídico. El BANXICO podrá participar en la supervisión de las ITF cuando operen con activos virtuales o con moneda extranjera; así como las operaciones y funcionamiento de las IFPE y de los modelos novedosos. La CNBV realizará la supervisión tanto a las ITF, como modelos novedosos, en coordinación con la autoridad que le compete o lo solicite. La CONDUSEF verificará que las ITF o sociedades cumplan con los criterios que la ley establezca en términos de protección de los usuarios; en tanto que la CNSF y la CONSAR participarán en la supervisión de aquellas sociedades que operen con modelos novedoso en materia del SAR y del sector asegurador y afianzador. Para la protección de los usuarios de las ITF, la LRITF señala que la CONDUSEF, con base en las atribuciones que le confiere su LPDUSF, solucionará las controversias entre los usuarios y las ITF.

Asimismo, se identificó que mediante la LRITF se establece que las ITF pretenden facilitar la celebración de operaciones y servicios financieros relacionados con el acceso al financiamiento e inversión, servicios de emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico, además del uso de activos virtuales en dichas operaciones. La ley reconoce dos tipos de ITF, así como la utilización de modelos novedosos, como se describen a continuación:

TIPOS DE INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA RECONOCIDAS POR LA LRITF

Tipos de instituciones de tecnología financiera	Actividades que realizan
Instituciones de financiamiento colectivo (IFC):	Permiten poner en contacto a personas interesadas en participar en esquemas de deuda, de capital y de copropiedad o regalías. Estas Instituciones brindan acceso a nuevas fuentes de financiamiento a segmentos que la población que normalmente no son atendidas por las entidades financieras tradicionales.
Instituciones de fondos de pago electrónico (IFPE):	Realizan servicios de emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico, entendiéndose estos como el valor monetario emitido a la par contra la recepción de moneda de curso legal, que servirá para hacer pagos y transferencias.
Modelos novedosos:	Refiere a aquel que para la prestación de servicios financieros utilice herramientas o medios tecnológicos con modalidades distintas a las existentes en el mercado al momento en que se otorgue la autorización temporal en términos de la LRITF.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Exposición de Motivos de la LRITF.

A fin de evaluar el porcentaje de empresas que solicitaron autorización para operar y funcionar como ITF, y aquellas que fueron autorizadas, respecto del total de sociedades que operaron con tecnologías financieras identificadas en el país, se solicitó a la CNBV remitir el listado con las empresas que, en 2019, ofrecieron servicios y productos de tecnología financiera; así como el estimado de usuarios que realizaron transacciones mediante éstas.

Sobre el particular, la comisión indicó que no cuenta con facultades para dar seguimiento a sociedades o entidades que no realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero; sin embargo, a pesar de dicha limitante, señaló que contó con un listado no oficial en el que contabilizó un total de 436 empresas de tecnología financiera que operaron durante 2018 —de las cuáles sólo identificó el nombre de las empresas y no los productos y servicios que ofrecían—, y no contó con el número estimado de usuarios que realizaron algún tipo de operación mediante esas empresas.

De la información remitida por la CNBV, se constató que, a septiembre de 2019, ^{47/} 85 interesados presentaron su solicitud de autorización ante esta comisión, a fin de constituirse como una Institución de Tecnología Financiera; y a diciembre de ese mismo año 10 nuevos interesados realizaron la gestión correspondiente. La desagregación por tipo se presenta en el cuadro siguiente:

SOLICITUDES POR TIPO DE ITF PRESENTADAS A LA CNBV, 2019
(Número de empresas, solicitudes y porcentaje)

Tipo de ITF solicitado	Sociedades de tecnología financiera		Tipo de moneda			Estatus de las solicitudes al 31 de diciembre de 2019				
	Identificadas	Presentaron solicitud	ME	MN	ME/MN	En revisión			Desistimiento	Proceso de autorización
						Pendiente de revisión	Oficio de prevención	Revisión de desahogo a prevención		
Total general	436	95	1	82	12	5	84	1	4	1
Part. (%)	100.0	21.8	1.1	86.3	12.6	5.2	88.4	1.1	4.2	1.1
Financiamiento colectivo	n.d.	31	0	28	3	4	27	0	0	0
Fondos de Pago Electrónico	n.d.	64	1	54	9	1	57	1	4	1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la CNBV.

M.E. Moneda extranjera.
M.N. Moneda nacional.

^{47/} De acuerdo con el párrafo primero de la Disposición Transitoria Octava de la LRITF, los interesados debieron solicitar su solicitud ante la CNBV en los términos establecidos en las disposiciones de carácter general que para tal efecto se emitan, en un plazo que no exceda de doce meses contado a partir de su entrada en vigor. Dichas disposiciones (Disposiciones de Carácter General aplicables a las Instituciones de Tecnología Financiera) fueron emitidas el 10 de septiembre de 2018, entrando en vigor a los quince días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (25 de septiembre de 2018); por lo que el primer plazo para realizar la solicitud de autorización venció el 25 de septiembre de 2019.

La CNBV señaló que, en 2019, 95 interesados en constituirse como ITF presentaron su solicitud correspondiente, lo que representó el 21.8% de las que la comisión identificó que operaron durante ese año. De las 95 solicitudes, 31 (32.6%) realizaron las gestiones para operar como IFC, y 64 (67.4%) como IFPE.

De la información proporcionada por esa comisión, se identificó que, al 31 de diciembre de 2019, 5 (5.2%) se encontraban en proceso de revisión; 4 (4.2%) más habían desistido de continuar con el procedimiento; ^{48/} a 84 (88.4%) interesados se les emitió oficio de prevención; 1 (1.1%) se encontraba en revisión del desahogo por el cual le dio atención al oficio de prevención; y de 1 (1.1%) las autoridades financieras ya habían presentado su respuesta para proceder a la autorización del interesado, como se acreditó mediante al Acta número 2 del Comité Interinstitucional del 18 de diciembre de 2019. ^{49/}

En relación con la operación de modelos novedosos, la CNBV acreditó que, en 2019, 2 entidades financieras —la primera asociada al sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y la segunda al bancario— realizaron la solicitud correspondiente para operar un Centro Cambiario como Modelo Novedoso y un Fideicomiso electrónico a través de sistemas automatizados, respectivamente; pero, se constató que, al 31 de diciembre de 2019, ambas entidades presentaron su desistimiento.

Se identificó que, de acuerdo con la LRITF, el proceso de autorización para operar como ITF dura al menos 180 días naturales ^{50/} desde que la solicitud es presentada por el interesado hasta la decisión de la comisión, previo acuerdo del Comité Interinstitucional u otra autoridad financiera a quienes se les deberá hacer del conocimiento a más tardar a los 3 días de que se recibe la solicitud para que dichas autoridades den atención en un plazo máximo de 150 días a partir de que se le remitió la documentación. En caso de que el escrito inicial del interesado presente incumplimientos conforme lo establecen los requisitos, la comisión le emitirá un oficio de prevención a más tardar dentro de la mitad del plazo ^{51/} de respuesta de la Autoridad Financiera, a fin de que dichos errores sean subsanados. Cabe señalar que, una vez notificada la prevención, el plazo para que las autoridades financieras resuelvan se suspenderá y éste se reanuda a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en que el interesado desahogue la prevención. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado las Autoridades Financieras desecharán el escrito inicial. Una vez desahogada la prevención

^{48/} En los oficios de desistimiento remitidos a la CNBV por los interesados se constató que éstas indicaron que fue por así convenir a sus intereses.

^{49/} Durante la ejecución de la auditoría, la CNBV acreditó que el 22 de enero de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el oficio mediante el cual se otorgó autorización para la organización y operación de una institución de fondos de pago electrónico a denominarse NVIO Pagos México, S.A.P.I. de C.V.

^{50/} De acuerdo con el artículo 5 de la LRITF, para resolver los trámites a que se refiere la ley, no se podrá exceder el plazo de 90 días para dar resolución a la solicitud siempre que no se requiera opinión de las demás autoridades financieras; de lo contrario, el plazo será de 180 días.

^{51/} El plazo para dar respuesta de acuerdo con el artículo 5 de la LRITF es de 90 días cuando no se solicite opinión de otras autoridades financieras y de 180 días cuando se requiera de su participación; por lo que la mitad del plazo podrá ser de 45 o 90 días, según corresponda.

por los interesados, la solicitud continúa en análisis hasta que se apruebe o niegue la autorización en un plazo máximo de 90 o 180 días, según corresponda.

En relación con la autorización para operar con modelos novedosos, se identificó que en caso de tratarse de actividades cuya autorización, registro o concesión compete otorgar a la SHCP o al BANXICO, las autorizaciones temporales serán expedidas considerando los actos administrativos previstos en las leyes que regulan dichas actividades para su autorización, registro o concesión. En caso de que corresponda a la secretaría otorgar las autorizaciones mencionadas, las comisiones supervisoras serán competentes para supervisar las actividades de las sociedades autorizadas para operar con modelos novedosos que realicen las mismas actividades reservadas a las entidades financieras, en términos del párrafo cuarto del artículo 80 de la LRITF.

Con base en los plazos antes mencionados, la ASF realizó el conteo de los días transcurridos en las diferentes fases del proceso de autorización de las solicitudes señaladas previamente. De las 95 presentadas, la CNBV requirió opinión del Comité Interinstitucional u otra autoridad financiera en 94, por lo que los plazos para atender dichas solicitudes fueron de 180 días; en todos los casos, esas autoridades dieron atención dentro del plazo establecido de 90 días como indica la LRITF. ^{52/}

De las 84 solicitudes que, al 31 de diciembre de 2019, habían recibido su oficio de prevención, se constató que 83 fueron emitidos dentro del plazo establecido de 90 días que señala la ley; en tanto que 1 superó el término por 8 días.

De los 5 que se encontraban en la revisión inicial, al ser recibidas entre el 8 de noviembre y 20 de diciembre de 2019, el plazo para su análisis y, en su caso, el envío del oficio de prevención se encontraba vigente. Respecto del caso en el que el solicitante ya había sido prevenido y éste, a su vez, ya había desahogado como corresponde, el plazo para notificar el oficio de prevención se realizó dentro de los 90 días permitidos, en tanto que el oficio de desahogo se encontró en revisión.

En relación con la solicitud que las autoridades financieras habían autorizado de manera interna al 31 de diciembre de 2019, se verificó que cumplió con el plazo establecido, toda vez que la solicitud fue presentada en noviembre de ese año y no se emitió oficio de prevención alguno. Del análisis se excluyeron las 4 solicitudes de los interesados que desistieron de continuar con el proceso de autorización para constituirse como ITF.

A fin de dar cumplimiento a los plazos antes señalados, se constató que la CNBV contó con un mecanismo de registro y control informático denominado Proceso de Autorizaciones *Fintech* en el cual se registran las solicitudes de autorización presentadas ante la CNBV para organizarse y operar como ITF, así como de modelos novedosos, en el cual se verificó que se inscriben las fechas en que ingresaron las solicitudes de autorización por parte de las

^{52/} Respecto de la única solicitud que no requirió opinión de otras autoridades financieras, cabe señalar que esta desistió de continuar con el procedimiento, por lo que se excluyó del análisis del cumplimiento de plazos.

sociedades interesadas, las fechas y número de días restantes para concluir en tiempo con los procesos de prevención y resolución; el tiempo transcurrido en la solicitud de opiniones a las unidades correspondientes; y el personal responsable que le da seguimiento a los procesos. Cabe señalar que al no haber operado ninguna ITF al 31 de diciembre de 2019, no se reportaron actividades de supervisión.

Respecto de aquellas sociedades que no presentaron su solicitud de autorización y los 4 interesados que desistieron de continuar con el proceso, la SHCP con base en sus facultades para interpretar la LRITF indicó que las autoridades competentes, para dar atención a los párrafos de la Disposición Transitoria Octava, son las siguientes:

Autoridad competente	Facultades y atribuciones
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	La CNBV, al amparo del art. 110 de la LRITF, y art. 4, fracciones XVI, XVII y XIX y 8, de la LCNBV, ejerce la facultad de inspección cuando presume que una persona está actuando como ITF sin contar con autorización.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	La SHCP, al amparo de los art. 118, 124 y 129 de la LRITF, y art. 10, fracción XXVIII, y 81, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la SHCP, por medio de la Procuraduría Fiscal de la Federación, ejerce la facultad de denunciar, querellarse o formular cualquier otro requisito de procedibilidad ante el Ministerio Público de la Federación, previa opinión de delito que formule la CNBV.
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	La CONDUSEF, al amparo del art. 11, fracciones I, II y XXVI, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ejerce las facultades de atención y denuncia ante el ministerio público, cuando los usuarios de los servicios financieros presentan una consulta o reclamación, así como cuando tenga conocimiento de hechos que constituyan delitos.
Procuraduría Federal del Consumidor	La PROFECO, al amparo del art. 24, fracción XVII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ejercer la facultad de promover y proteger los derechos del consumidor, podría tener conocimiento de hechos constitutivos de delitos cometidos por parte de los proveedores que realicen actividades que requieran autorización de las autoridades financieras sin contar con ella.

FUENTE: Elaborado con base en información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Del avance en la instrumentación a diciembre de 2019 y de los resultados presentados en este informe, se identificó la materialización de los principios señalados en el artículo 2 de la LRITF, conforme lo siguiente:

MATERIALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA

Principio	Materialización
Inclusión e innovación financiera	En relación con el principio de inclusión e innovación financiera, en el contenido del marco jurídico que regula a las ITF, es posible verificar los elementos referentes a la innovación financiera mediante el ofrecimiento de diversos tipos de servicios y productos de tecnología financiera; asimismo, se promovió la inclusión financiera mediante los servicios que ofrecen las IFC ya que brindan acceso a nuevas fuentes de financiamiento a segmentos que la población que normalmente no son atendidas por las entidades financieras tradicionales.
Promoción de la competencia	La promoción de la competencia se refleja en la posibilidad de ofertar dos tipos de productos y servicios: los de financiamiento colectivo y de fondos de pago electrónico; así como en el establecimiento de una regulación diferenciada para cada uno de los interesados que decidan solicitar su autorización para operar como ITF, conforme al tipo de institución solicitada y el número de operaciones que se pretenden operar, por lo que todos los interesados podrán participar bajo los mismos criterios y sin la posibilidad de ningún sesgo.
Protección al consumidor	Por lo que refiere a la protección al consumidor tanto en la ley como en las disposiciones de carácter general se establecieron los términos que las ITF, una vez aprobadas, deben cumplir en relación con la divulgación de los posibles riesgos a los que sus clientes se exponen y a la protección de sus datos.
Preservación de la estabilidad financiera	Respecto del principio de preservación a la estabilidad financiera, se considera que, mediante la conjugación de los principios antes señalados, la regulación y supervisión a las ITF, así como del uso de activos virtuales y de modelos novedosos, es factible mitigar los riesgos que éstas podrían representar al SFM y procurar la estabilidad financiera del país. No obstante, como se ha señalado previamente, se sugiere que la SHCP defina a la autoridad responsable de verificar que las sociedades no autorizadas se abstengan de prestar los servicios de tecnología financiera reservados para las entidades financieras reguladas en el territorio mexicano, y que la CNBV implemente las medidas necesarias para que se cerciore de que esas sociedades se atengan a lo señalado en la Disposición Octava Transitoria, conforme lo señalado en el artículo 110 de la LRITF, a fin de administrar y mitigar los riesgos que su operación sin regulación conlleva al SFM, los sistemas de pagos y los usuarios, y contribuir en la preservación de la estabilidad financiera.
Prevención de operaciones ilícitas	En cuanto a la prevención de operaciones ilícitas también se establecieron los elementos y las disposiciones de carácter general con que deben cumplir tanto los clientes como las propias ITF para prevenir, detectar y combatir operaciones con recursos de procedencia ilícita o de financiamiento al terrorismo.
Neutralidad tecnológica	Sobre la neutralidad tecnológica, se verificó que, en el marco de la ley, se permite el uso de cualquier tipo de tecnología para que las ITF realicen sus operaciones y transacciones, sin restringir o favorecer alguna en especial.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, las Disposiciones de Carácter General que de ella emanaron vigentes a 2019, y la información proporcionada por las autoridades financieras.

Se identificó que el diseño de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras permitió la implementación de la ley, ya que, al 31 de diciembre de 2019, 95 interesados presentaron su solicitud y sólo 4 desistieron por así convenir a sus intereses, lo cual refleja la materialización de los principios en los que se basó la LRITF, ya que se promovió la inclusión e innovación financiera; la promoción de la competencia; la protección al consumidor; la

prevención de operaciones ilícitas; la neutralidad tecnológica; y la preservación de la estabilidad financiera.

8. Administración y mitigación de los riesgos de las tecnologías financieras

En la Exposición de Motivos de la emisión de la LRITF se reconoció la necesidad de que un sector tan dinámico como la innovación tecnológica requiera de un marco regulatorio para la autorización y operación de las tecnologías financieras, así como para el establecimiento de estándares, controles y regulación para la identificación del cliente, que permitiera mitigar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, de mercado, tecnológicos y gobierno corporativo, que habilitara a las autoridades administrar y su expansión en un ambiente competitivo.

De materializarse los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras, se podrían generar efectos de corto plazo que propiciarían un incremento de los riesgos que representa la operación de tecnologías financieras para los sistemas financiero y de pago, así como para los usuarios; a mediano plazo, podría propiciar inestabilidad en el sistema financiero; en tanto que a largo plazo, favorecería la generación de crisis financieras que podrían provocar desequilibrios en el crecimiento económico del país.

En este resultado se evaluó si el marco jurídico emitido, a partir del 9 de marzo de 2018 y vigente al 31 de diciembre de 2019, para regular y supervisar a las ITF y los modelos novedosos, así como el uso de moneda extranjera y activos virtuales incluyó elementos para contribuir a administrar los riesgos antes señalados.

Para efecto del presente análisis, se identificó si las disposiciones de carácter general vigentes al 31 de diciembre de 2019 contienen estándares, controles y reglas claras que permitan administrar y mitigar los riesgos relativos al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, tecnológicos y de mercado.

Al respecto, la ASF constató que en 11 disposiciones vigentes al 31 de diciembre de 2019 las autoridades financieras establecieron requisitos y estándares para que las Instituciones de Financiamiento Colectivo (IFC), las Instituciones de Pagos de Fondo Electrónico (IFPE) y los modelos novedosos que puedan ser autorizados, posteriormente en su operación realicen acciones y medidas para detectar, prevenir y mitigar los riesgos identificados en sus actividades.

Dentro de las disposiciones se incluyeron estándares y requisitos que permitirán coadyuvar en la administración y mitigación de los riesgos, como se detalla a continuación.

1. Riesgo de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo

Entre los requisitos establecidos que deben conformar las solicitudes para constituirse como ITF se establecieron aquellos relativos a la implementación de una metodología que permita

establecer y describir todos los procesos que se llevarán a cabo para la identificación, medición y mitigación de los riesgos que conlleven sus operaciones, a fin de evitar ser utilizadas para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo. Para administrar y disminuir la exposición a los riesgos identificados en la metodología, las ITF deben elaborar las políticas, criterios, medidas y procedimientos internos contenidos en el manual de cumplimiento elaborado por las instituciones, a fin de establecer los mitigantes que considere necesarios en función de los riesgos identificados; así como para mantenerlos en un nivel de tolerancia aceptable de conformidad con dicho manual. Además, las instituciones deberán elaborar una política de identificación de sus clientes, con controles y medidas para verificar su identidad y la autenticidad de los documentos que recabe. Las ITF contarán con un modelo de evaluación de riesgos, que deberá ser coherente con la metodología para clasificar a sus clientes por grado de riesgo, al menos, en las clasificaciones de riesgo bajo, medio y alto. Por lo anterior, se identificó que las disposiciones prevén elementos que permitirán contribuir en la administración y mitigación de este riesgo cuando una ITF entre en operación, toda vez que se establecieron elementos para disminuir las vulnerabilidades a las que son susceptibles como la definición de sus operaciones, de controles en relación con la identificación de los clientes de las ITF, así como de la procedencia y destino de los recursos.

2. Riesgo legal

En relación con los riesgos legales se establecieron estándares y requisitos claros que eviten diversas interpretaciones que puedan ocasionar pérdidas económicas y afectar la seguridad jurídica de las transacciones que realizan las tecnologías financieras. Las ITF sólo podrán celebrar las operaciones con activos virtuales que correspondan a operaciones internas, sujeto a la previa autorización otorgada por el BANXICO. La solicitud deberá ir acompañada de una descripción del modelo de operación; los manuales operativos, y un marco integral de riesgos; las personas que suscriban solicitudes para operar IFC para realizar operaciones en moneda extranjera deberán contar con un certificado digital vigente expedido a su nombre y será previa autorización del BANXICO; las instituciones están obligadas a suministrar al banco la información que se le requiera en los términos y plazos que se le indique y deberán contener los mecanismos que utilizará para verificar el cumplimiento de la normativa aplicable. Asimismo, las operaciones que realicen las IFPE deben ser autorizadas por el BANXICO; las cuentas nacionales se clasificarán de acuerdo con uno de los tres niveles indicados en las DCG a que se refiere el artículo 58 de la LRITF y para el caso de moneda extranjera se abrirán y administrarán las cuentas de fondo de pago electrónico respetando los límites establecidos.

Las solicitudes de autorización para modelos novedosos incluirán el estatus del solicitante, matriz de cumplimiento que incluya la descripción del modelo novedoso, marco legal que deberá contener la identificación de fuente de riesgo; divulgación y exposición de los riesgos, asignación de recursos propios para la administración de los riesgos y un plan de recuperación y liquidación ordenada.

Dichos requisitos y elementos permitirán dar seguridad jurídica en las transacciones que realizan las ITF con sus clientes; así como para los inversionistas, por lo que se identificó que las DCG prevén elementos que permitirán contribuir en la administración y mitigación de este riesgo cuando una ITF entre en operación.

3. Riesgo financiero

Para contribuir en la mitigación de riesgos financieros cuando una ITF inicie operaciones, en las DCG vigentes a 2019, se identificó que se establecieron requerimientos relativos a la elaboración de estados financieros básicos, de conformidad con los criterios indicados en esas disposiciones; y deberán difundirlos por medio de su página de internet. En el caso de que las ITF pretendan realizar operaciones con activos virtuales deberán presentar su solicitud acompañada de un marco integral de riesgos que identifique los riesgos asociados tomando en cuenta como mínimo los riesgos de negocio, cambiario, financiero, operativo, de ciberseguridad, de operaciones con recursos de procedencia ilícita y reputacionales, que incluya al menos la información siguiente: identificación de fuentes de riesgo a los que está expuesta, contar con políticas que se obligue a seguir respecto de la tolerancia al riesgo de la institución.

Las solicitudes de las IFC contendrán una descripción de las operaciones en moneda extranjera que pretenda realizar; el esquema de negocio, la identificación de la población objetivo y los mecanismos para revelar a sus clientes los riesgos en que pueden incurrir por la celebración de las operaciones en moneda extranjera de que se trate y, en su caso, para mitigar a sus clientes los riesgos y las IFPE deberán mantener en todo momento recursos o bienes suficientes para hacer frente a las obligaciones a su cargo para el otorgamiento de los beneficios no monetarios que ofrezcan a sus clientes, y abstenerse de otorgar beneficios monetarios o no monetarios que puedan generar los mismos efectos económicos que el pago de un interés o rendimiento.

Las solicitudes de modelos novedosos al BANXICO deberán acompañar un estudio de viabilidad financiera; así como la asignación de recursos propios para resarcir posibles pérdidas a los participantes y a los clientes de estos, por lo que deben designar los recursos financieros suficientes para cubrir en su totalidad las posibles pérdidas de los participantes y sus clientes que participen en el proyecto en caso de fallo, y establecer un esquema de responsabilidad para cubrir en su totalidad las posibles pérdidas y para los modelos novedosos de los sectores bancario, seguros, fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). deberán contar con medidas que mitiguen los riesgos a los que estarán expuestos los clientes respecto del manejo de sus recursos, activos, bienes e información que proporcionen a la sociedad autorizada y disponer de los medios, seguros, garantías u otros mecanismos suficientes para resarcir a sus clientes los daños y perjuicios que, en su caso, se causen durante el periodo de vigencia de la autorización temporal.

Con base en lo anterior, la ASF identificó que los requisitos sobre la organización de la entidad; las obligaciones para asegurar que cuenta con controles que permitan resarcir posibles pérdidas a los participantes; y los mecanismos para revelar a sus clientes los riesgos en que

pueden incurrir podrían contribuir en la administración y mitigación de los riesgos financieros que las operaciones de las ITF conlleven, ya que se proporciona certidumbre a los inversionistas sobre los rendimientos de la inversión en el sector de las tecnologías financieras.

4. Riesgo de operación

En relación con los riesgos de operación se estableció que las ITF deberán incluir los proyectos de manuales de operación, de control interno y de administración de riesgos; las bases relativas a la organización y control interno de la ITF, incluyendo la estructura de sus órganos de administración y vigilancia, y sujetares a los límites establecidos para la recepción de recursos en efectivo y transferencia de recursos; y para las operaciones de activos virtuales las ITF dispondrán de manuales operativos; un marco integral en el que se identifiquen los riesgos; la medición de la exposición; la asignación de recursos propios para su administración del riesgo; políticas y procedimientos de revisión, ajustes, y su divulgación de los riesgos. Las IF contarán con contener los mecanismos para revelar a sus clientes los riesgos en que pueden incurrir por la celebración de las operaciones en moneda extranjera de que se trate y, en su caso, para mitigar a sus clientes los riesgos. La IFPE para operaciones de en moneda nacional deberán emitir los respectivos fondos de pago electrónico a favor de sus clientes, así como realizar los abonos correspondientes a dicha cuenta para que el cliente pueda disponer de ello, en los tres segundos inmediatos posteriores a aquel en que reciba los recursos de pago electrónico.

Las solicitudes de modelos novedosos del BANXICO deberán incluir un instrumento debidamente protocolizado; estatutos sociales del solicitante; una matriz de cumplimiento de la regulación que refleje los requisitos establecidos por la regulación aplicable y para obtener modelos novedosos de los sectores bancario, seguros, fianzas y del SAR contarán con una estructura organizacional, descripción de aspectos sobre el modelo a operar, sobre la disponibilidad inmediata de los servicios del modelo de operación y en el caso de que la sociedad no obtuviera la autorización o registro definitivo, o que concluyó la vigencia de autorización temporal, deberá disponer de los procedimientos y plazos para devolver los recursos, activos o bienes de sus clientes o para formalizar su entrega a un tercero que se encuentre autorizado por las leyes para recibirlos, o resarcir los daños y perjuicios generados.

En relación con lo anterior, la ASF identificó que los requisitos relacionados con la estructura organizacional de la institución, la descripción de aspectos sobre el modelo a operar, y sobre la disponibilidad inmediata de los servicios en moneda nacional, permitirían contribuir en la mitigación de los riesgos operacionales y evitar una fallida integración de la sociedad y sus estructuras internas.

5. Riesgo Tecnológico

En cuanto a los riesgos tecnológicos, las ITF son especialmente vulnerables por basar su modelo de negocios en plataformas de información e innovaciones tecnológicas aplicadas al sector financiero por lo que se establecieron requisitos relativos a los procedimientos de

registro, atención, seguimiento y difusión cuyas funciones se vieran afectadas por contingencias operativas y se cuente con un Plan de Continuidad de Negocios; asimismo, que se informen los resultados de las evaluaciones realizadas a las áreas responsables de los procesos operativos críticos, identificando, en su caso, los ajustes necesarios para su actualización y fortalecimiento, y evaluar el alcance y efectividad del plan. Las solicitudes de los modelos novedoso para el BANXICO incluirán las características, existentes o planeadas de su infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones; la forma en que enlazarán sus sistemas de procesamiento con los de sus clientes y con otras cámaras de compensación con las que interactúen o pretendan interactuar, características técnicas y de seguridad de dichos enlaces y esquema de seguridad informática que contenga los criterios fundamentales para la protección y las solicitudes de los modelos novedosos de los sectores bancario, seguros, fianzas y del SAR para el retiro.

Con el análisis de los requisitos de las disposiciones de carácter general, la ASF identificó que se prevén acciones para el registro, atención, seguimiento y difusión al personal cuyas funciones se vean afectadas por la contingencia operativa; medidas para el establecimiento de requisitos sobre infraestructura tecnológica para la debida evaluación de su viabilidad. Por lo anterior, se identificó que dichos elementos permitirán contribuir en la administración y mitigación del riesgo tecnológico ante una posible falla de las plataformas de las ITF que operen.

6. Riesgo de Gobierno Corporativo

Se identificó que entre los elementos para pretenden administrar y mitigar el riesgo de gobierno corporativo, se encuentran la solicitud de autorización para ITF contendrá los requisitos sobre plan de negocios; denominación propuesta para la ITF, así como el nombre comercial o marca que utilizará al ofrecer sus servicios al público y los proyectos de manuales de operación, de control interno y de administración de riesgos, así como las bases relativas a la organización y control interno de la ITF, incluyendo la estructura de sus órganos de administración y vigilancia y para las operaciones de las ITF con activos virtuales en los casos en que las instituciones pretendan realizar cambios al manual operativo, presentar el proyecto de modificación al BANXICO para su previa autorización junto con la actualización de su marco integral de riesgos, o, en su caso, una explicación detallada de por qué no es necesario un cambio en dicho marco. Para los modelos novedosos, el BANXICO prevé requisitos sobre la identidad y regularidad de la persona que operará dicho modelo como representante legal, así como los actos que deberá en su caso realizar para de resultar exitoso, y su estructura organizacional y para modelos novedosos de los sectores bancario, seguros, fianzas y del SAR en la solicitud se incluirán los requisitos sobre la identidad y regularidad de la persona que operará el modelo novedoso como representante legal; de resultar exitosa, solicitar autorización definitiva; disponer de una relación de las personas que directa o indirectamente tendrán una participación en el capital social; su estructura organizacional, medios de comunicación electrónica o digital para mantener una comunicación con los clientes y página de internet que contengan los servicios por ofrecer.

De acuerdo con lo antes expuesto, la ASF verificó que se establecen elementos relativos a la identidad y regularidad de la persona que operará la ITF o modelo novedoso; así como bases relativas a la organización y control interno de la ITF y los medios para mantener una comunicación con los clientes y de los servicios por ofrecer, por lo que podrían contribuir en la administración y mitigación de los riesgos de gobierno corporativo debido a que evitaría a los clientes pérdidas financieras originadas por fallas en sus controles internos.

7. Riesgo de Mercado

En relación con el riesgo de mercado relacionado con los modelos novedosos, el BANXICO estableció como medida para administrarlo y mitigarlo, incluir la descripción del modelo novedoso en la que se incluya el estudio de viabilidad financiera; la asignación de recursos propios para resarcir posibles pérdidas a los participantes y a los clientes de estos; designar los recursos financieros suficientes para cubrir en su totalidad las posibles pérdidas de los participantes y sus clientes que participen en el proyecto en caso de fallo; un esquema de responsabilidad para cubrir en su totalidad las posibles pérdidas y marco integral de riesgos. Por lo que la ASF verificó que dichas acciones podrían contribuir en la administración y mitigación de los riesgos de mercado, a fin de evitar pérdidas en las propias ITF como en todo el sistema financiero, derivadas de operaciones en los mercados financieros.

Respecto de los estándares para la administración y mitigación de riesgos de operación en las IFPE, al 31 de diciembre de 2019, no se identificaron disposiciones específicas que establecieran los elementos para su atención, toda vez que a esa fecha, la CNBV y el BANXICO no emitieron las DCG en materia de seguridad de la información, la contratación de terceros para prestación de servicios necesarios para su operación, y las características del uso de los equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología para otorgar servicios, como se señaló en el resultado número 2 del Diseño Jurídico.

Con base en el análisis anterior, se concluye que las autoridades financieras emitieron 11 disposiciones de carácter general que obligan a las ITF y a las sociedades autorizadas para operar modelos novedosos, cumplir con requisitos para identificar, medir y mitigar riesgos que pueden generar con su operación; así como disponer de manuales de operación políticas, criterios, medidas; procedimientos internos y controles administrar para los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, financiero, operación, tecnológico, gobierno corporativo y mercado, a fin de reducir las repercusiones negativas en el sistema financiero, los sistemas de pago y en sus usuarios y coadyuvar a propiciar la seguridad jurídica a los usuarios de los servicios de las ITF. Cabe señalar que respecto del establecimiento de estándares y requisitos que contribuyan en la mitigación del riesgo de mercado, sólo se elaboraron en relación con los modelos novedosos.

De lo anterior, se identificó que el marco normativo que regula y supervisa la operación y funcionamiento de las ITF, así como de modelos novedosos, establece diversas condiciones a los interesados, a fin de que estas entidades operen bajo un marco legal y regulado para evitar su volatilidad y que representen un riesgo directo para el SFM, por lo que dichas medidas

contribuyen a preservar la estabilidad del sistema financiero y la operación de los sistemas de pago y propiciar la seguridad jurídica a los usuarios de los servicios de las ITF.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 2 - Acción 2019-0-98001-07-0041-07-001

Resultado 2 - Acción 2019-5-06B00-07-0041-07-001

9. *Instrumentos de control interno*

Para el análisis del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), la ASF elaboró un cuestionario de control interno, mediante el cual solicitó los mecanismos utilizados para dar cumplimiento a cada una de las Normas Generales de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y los Lineamientos para la Evaluación del Sistema de Control Interno (SCI) en el Banco de México; así como la evidencia documental correspondiente a la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF ^{53/} y la CONSAR de las actividades y procesos vinculados con la materia de regulación y supervisión de las tecnologías financieras; no obstante, con el análisis de sus respuestas, se identificó que los controles de las instituciones no se definen con ese nivel de especificidad en su SCII, por lo que el análisis se realizó sobre las actualizaciones implementadas por esas autoridades financieras en sus elementos de control relacionadas con el tema por fiscalizar.

Por lo anterior, el resultado se estructura de la siguiente manera: 1) Elementos de control asociados con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras; y 2) Deficiencias identificadas en el desarrollo de la auditoría relacionadas con el control interno.

1. Elementos de control asociados con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras

Para el ejercicio fiscal 2019, la ASF evaluó los SCII de las autoridades financieras de la Administración Pública Federal, ^{54/} por lo que en este apartado sólo se evaluaron los elementos de control interno que las 6 autoridades financieras implementaron en 2019 para dar cumplimiento a sus nuevas atribuciones conferidas mediante la LRITF. Los hallazgos identificados en cada componente se exponen a continuación.

^{53/} La CNSF indicó que no contó con mecanismos de control para cumplir con sus atribuciones conferidas en la LRITF, lo que no le permitió responder el cuestionario de manera específica para los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador.

^{54/} Para el ejercicio fiscal 2019, la ASF evaluó los Sistemas de Control Interno Institucional de la CNBV y la CONDUSEF, en la auditoría 49-GB "Suplantación de Identidad", y de la SHCP, la CNSF y la CONSAR, en la auditoría 34-GB "Prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita en instituciones financieras".

1.1. Ambiente de control

Respecto de la definición de la estructura para lograr un sistema de control interno eficaz que permitiera la implementación y operación en conjunto y de manera sistémica las atribuciones relacionadas con la LRITF, se identificó que el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la SHCP y la CNSF, realizaron un diagnóstico de su estructura organizacional, a fin de cumplir con sus atribuciones conferidas en la LRITF. De los resultados de esos diagnósticos, las tres primeras autoridades modificaron su estructura organizacional, asignando roles de trabajo específico por área, en los cuales se incluyen las actividades referentes a regulación y supervisión de las ITF. Por lo que respecta a la SHCP si bien realizó un diagnóstico propuesto a la SFP para modificar las atribuciones de sus unidades administrativas para contar con facultades expresas para atender los mandatos de la LRITF, al 31 de diciembre de 2019, dichas modificaciones no fueron aprobadas por la SFP; en el caso de la CNSF, indicó que no cuenta con la estructura suficiente para atender los mandatos de la LRITF; no obstante, señaló que cuando las condiciones adecuadas de tiempos presupuestales, condiciones físicas laborales, así como las sanitarias lo permitan se harán las gestiones pertinentes, a fin de contar con las autorizaciones necesarias para la conformación del área requerida, asimismo, no indicó qué áreas serían las responsables de implementar la LRITF en tanto se presentan las condiciones apropiadas.

Por su parte, la CONSAR no acreditó haber realizado un diagnóstico en el que evaluara las unidades administrativas que serían responsables de llevar a cabo las actividades de regulación y supervisión de los modelos novedosos en el SAR; y si bien señaló que las áreas con las que cuenta tienen las atribuciones para cumplir con sus nuevas atribuciones, no demostró ese pronunciamiento, como se indicó en el resultado 3 del Diseño Institucional-Organizacional.

1.2. Administración de riesgos

Para 2019, en el marco de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, la SHCP acreditó la aplicación de una herramienta para elaboración de la matriz de administración de riesgos institucional a los procesos que tiene registrados para las unidades administrativas, incluidos los que se refieren a la regulación de las tecnologías financieras. Por su parte, el BANXICO contó con la Metodología para la Gestión de Riesgos No Financieros, mediante los cuales identificaron y administraron los riesgos de regulación (Emisión de disposiciones) y supervisión (Supervisión del cumplimiento de las disposiciones aplicables al sistema financiero), que aplican para las tecnologías financieras vinculadas con los sistemas de pago, activos virtuales u operaciones en moneda extranjera.

La CNBV, mediante su Metodología del Enfoque Basado en Riesgos, y la CONSAR, con su procedimiento relativo a la Supervisión Basada en Riesgos, en 2019 implementaron sus matrices de riesgos, pero no acreditaron que éstas podrían integrar los riesgos inherentes a las actividades relacionadas con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras.

Como hechos posteriores al ejercicio de la auditoría, la CNBV acreditó que en el procedimiento para la elaboración de la Matriz CEFER, se ha programado para los meses de junio y julio de 2021, una vez que concluyan los procesos pendientes de autorización para operar como ITF, la Dirección General de Supervisión de Instituciones de Tecnología Financiera (DGSITF), que es la responsable de detectar los indicadores para riesgos inherentes a la operación de las ITF, realizará un análisis sobre las características particulares en cada ITF, a efecto de definir y clasificar los riesgos correspondientes a su operación y supervisión.

Asimismo, la CONSAR acreditó que definió un riesgo vinculado con la regulación y supervisión de modelos novedosos en el Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual no fue considerado en la integración de la Matriz de riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos para el ejercicio fiscal de 2021, debido a que la valoración final del grado de impacto es baja y la probabilidad de ocurrencia es remoto, debido a que no se han presentado solicitudes.

La CONDUSEF acreditó que, en su Metodología para la Administración de Riesgos, dispone de mecanismos de control interno que permiten identificar riesgos asociados a las funciones de supervisión y protección a los usuarios de servicios financieros, donde se consideran a las ITF, ya que no lleva a cabo el ejercicio de sus atribuciones de forma específica o diferenciada para cada uno de los sectores del sistema financiero.

Por su parte, la CNSF no acreditó contar con elementos de administración de riesgos aplicables a la regulación y supervisión de los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador.

1.3. Actividades de control

A fin de dar cumplimiento al marco normativo que regula y supervisa a las ITF, para 2019 la SHCP acreditó que estableció herramientas para la organización y distribución de los asuntos y responsabilidades vinculadas con la carga de trabajo que representa el número de solicitudes para la constitución y operación de ITF. De igual manera, la CNBV acreditó que cuenta con un sistema informático que mantiene un registro sobre los procesos y plazos a cumplir para dar atención a las solicitudes de autorización presentadas para operar como ITF o con modelos novedosos. Asimismo, la CONDUSEF reformó disposiciones de carácter general que realizó por mandato de la LRITF, y acreditó la inclusión de las ITF en el Sistema de Registro de Prestadores de Servicios Financieros (SIPRES), el cual mantiene un registro de todas las instituciones autorizadas del Sistema Financiero Mexicano, a fin de que los usuarios tengan conocimiento sobre su información.

Por su parte, el BANXICO actualizó la identificación de las Actividades de Control Relevante (ACR) relativas a la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, las cuales representan un control en la ejecución de un proceso, ya que contribuyen a mitigar la exposición a riesgos, tienen un procedimiento de ejecución definido, están asignadas a un servidor público responsable de su ejecución, y se resguarda evidencia de su ejecución.

De las actividades de control implementadas por la CONSAR, se identificó que, si bien contó con éstas, no acreditó que estén diseñadas para la regulación y supervisión de modelos novedosos en el SAR. Por su parte, la CNSF no acreditó contar con actividades de control relacionados con la regulación y supervisión de los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador.

1.4. Información y comunicación

En relación con el establecimiento de mecanismos que aseguren que las autoridades financieras contaron con canales de comunicación tanto al interior como al exterior de manera efectivo, la SHCP acreditó contar con un sistema de información interna, el cual es un medio de gestión documental que permite llevar el control de la información que ingresa a la secretaría, por lo que los asuntos relacionados con las tecnologías financieras forman parte del universo de documentos de este sistema.

El BANXICO contó con un proceso de consulta pública para los procesos de emisión de la regulación, a fin de generar información relevante y de calidad para los asuntos relacionados con la regulación y supervisión de las tecnologías financieras; asimismo, contó con los informes de seguimiento trimestral, para medir el logro de objetivos y metas en torno a las tecnologías financieras; por último, contó con un sistema de información denominado ERP (*Enterprise Resource Planning*) para generar de manera oportuna, suficiente y confiable, información sobre el estado de la situación presupuestal, identificando el uso de los recursos presupuestales de cada área del banco, incluyendo los correspondientes a la regulación y supervisión de las tecnologías financieras.

Por su parte, la CNBV evaluó la necesidad de utilizar TIC, ya que se gestó el proyecto estratégico denominado Plataforma *Suptech* Institucional, que tiene como parte de su alcance el desarrollo de herramientas de tecnología para auxiliar en las labores de acopio y supervisión de las ITF; en tanto que la CONDUSEF cuenta con el SIPRES, en el cual se identifican a las instituciones que componen el Sistema Financiero Mexicano, entre ellas, las ITF, y éstas administran y actualizan su información corporativa.

La CONSAR contó con herramientas de información y comunicación a efecto de generar información de manera oportuna, suficiente y confiable, de las cuales no acreditó que se podrían implementar en caso de que se regulen y supervisen modelos novedosos en el SAR. Por su parte, la CNSF no acreditó contar con herramientas de información y comunicación relacionados con la regulación y supervisión de los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador.

1.5. Supervisión y mejora continua

Se constató que en las evaluaciones al SCII del ejercicio fiscal 2019, la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF y la CONSAR, implementaron mecanismos de supervisión, respecto de los cuales no se identificaron elementos vinculados con la materia por auditar, toda vez que, al 31 de diciembre de 2019, al no encontrarse operando ninguna ITF o modelo novedoso, no

fue posible llevar a cabo ninguna acción de supervisión ni mejora continua; no obstante, la CNSF no acreditó contar con elementos de supervisión relativos a la regulación y supervisión de los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador.

2. Deficiencias identificadas en el desarrollo de la auditoría relacionadas con el control interno

En la ejecución de la auditoría, se identificaron diversas deficiencias en los diseños de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, relacionadas con los componentes de administración de riesgos y actividades de control, como se muestra a continuación:

DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS EN MATERIA DE CONTROL INTERNO

Norma de Control que se incumple	Deficiencia detectada
<p>Norma segunda. "Administración de riesgos" de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.</p> <p>Es el proceso dinámico desarrollado para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Resultado número 3 Diseño institucional-organizacional.</p> <p>A la CNSF:</p> <p>Definir las unidades administrativas que gestionarán o participarán en los procesos relativos a la operación de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador e inicie el trámite correspondiente para realizar las modificaciones pertinentes, a fin de estar en la posibilidad de responder a los mandatos señalados en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera relacionados con la coordinación para el intercambio de información y opiniones relativas a la operación y funcionamiento de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador; la emisión de disposiciones en el ámbito de su competencia; así como los actos de supervisión a las sociedades que operen con dichos modelos</p>
<p>Norma tercera "Actividades de Control" de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.</p> <p>Son las acciones que define y desarrolla la Administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.</p>	<p>Resultado número 2 Diseño jurídico.</p> <p>A la CNBV:</p> <p>Establecer mecanismos de control para la emisión individual y coordinada con otras dependencias y entidades que permitan administrar y mitigar los riesgos en cada uno de los procesos institucionales relativos a la emisión de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos.</p> <p>A la CNSF:</p> <p>Establecer en sus mecanismos de control ya existentes los plazos que permitan administrar y mitigar los riesgos en cada uno de los procesos institucionales relativos a la emisión de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos.</p> <hr/> <p>Resultado número 4 Diseño programático.</p> <p>A la CNBV:</p>

Norma de Control que se incumple	Deficiencia detectada
	<p>Diseñar un programa de trabajo institucional anual vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024 y a la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020, y determine la necesidad de incluir objetivos, metas e indicadores relacionados con la coordinación para el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación en el otorgamiento de autorizaciones para operar y funcionar como ITF y modelos novedosos o, en su caso, revocar las autorizaciones y remover o inhabilitar a sus miembros; y llevar a cabo la supervisión del cumplimiento de este marco jurídico, a fin verificar el avance y atención en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano y la formalización de las ITF.</p> <p>A la CNSF:</p> <p>Diseñar un programa de trabajo institucional anual vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024 y a la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020, y determine la necesidad de incluir objetivos, metas e indicadores afines a la coordinación en el intercambio de información con las demás autoridades financieras; a la regulación sobre el otorgamiento de autorizaciones para operar mediante modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador; así como a su supervisión, a fin verificar el avance y atención en la administración y mitigación de riesgos que derivan de la operación de las tecnologías financieras e incentivar la entrada de nuevos participantes al Sistema Financiero Mexicano.</p> <hr/> <p>Resultado número 6 Diseño metodológico.</p> <p>A la CNSF:</p> <p>Diseñar y establecer procedimientos o lineamientos específicos para emitir o modificar las disposiciones normativas en el ámbito de sus competencias; así como llevar a cabo las actividades de supervisión a las sociedades que operen mediante modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, para garantizar el cumplimiento de las atribuciones que le fueron mandatadas mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, a fin administrar y mitigar los riesgos derivados de la operación de los modelos novedosos en este sector.</p>
<p>Componente 3 "Actividades de Control" de los Lineamientos para la Evaluación del Sistema de Control Interno en el Banco de México.</p> <p>Este componente se refiere a las acciones establecidas como controles por los responsables de los procesos, para obtener seguridad razonable de la mitigación de los riesgos identificados.</p>	<p>Resultado número 2 Diseño jurídico.</p> <p>Al BANXICO:</p> <p>Establecer mecanismos de control para la emisión coordinada con otras dependencias y entidades que permitan administrar y mitigar los riesgos en cada uno de los procesos institucionales relativos a la emisión y modificación de disposiciones regulatorias, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos.</p>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la aplicación de los procedimientos de auditoría para evaluar la definición del problema público que originó la regulación y supervisión de las tecnologías financieras; así como los diseños jurídico e institucional-organizacional; y sobre la administración o mitigación de los riesgos de las tecnologías financieras.

Para el BANXICO, se identificaron deficiencias en sus actividades de control y respecto a la mitigación de riesgos en sus procesos relativos a la emisión de DCG (no ha emitido una disposición en conjunto con la CNBV y, por ende, no se ajustó al plazo establecido para ello).

En cuanto a la CNBV, se identificaron deficiencias en sus actividades de control, relativas a la mitigación de riesgos en sus procesos relativos a la emisión de DCG (no ha emitido una disposición en conjunto con el BANXICO y, por ende, no se ajustó al plazo establecido para ello); y no diseñó un programa de trabajo institucional con sujeción a los documentos de planeación nacional y sectorial.

En relación con la CNSF, se identificaron deficiencias en el componente de administración de riesgos, ya que no definió a las unidades administrativas que responderán a los mandatos de la LRITF; asimismo, en sus actividades de control, se constató que emitió fuera de plazo las DCG mandatadas por la ley, no contó con procedimientos establecidos para la emisión de disposiciones regulatorias ni para llevar a cabo actividades de supervisión de los modelos novedosos del sector asegurador y afianzador, y tampoco acreditó contar con un programa de trabajo institucional con sujeción a los documentos de planeación nacional y sectorial.

2019-5-06C00-07-0041-07-006 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas disponga de mecanismos de control interno para establecer una metodología basada en riesgos; cuente con actividades de control para el registro de sus procesos y actividades; implemente herramientas de información y comunicación, y establezca elementos de supervisión, en sus procesos referentes a la regulación y supervisión de las sociedades autorizadas para operar mediante modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador, en concordancia con sus atribuciones conferidas mediante la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera y las disposiciones de carácter general que de ella emanan, a fin de lograr un sistema de control eficiente y eficaz e incluyente que garantice el cumplimiento de los objetivos institucionales, en términos del artículo 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; del artículo segundo, numeral 3, Norma Segunda Administración de Riesgos, Norma Tercera Actividades de Control, Norma Cuarta Información y Comunicación y Norma Quinta Supervisión y mejora continua, de las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

10. *Instrumentos de rendición de cuentas respecto de las ITF*

El Gobierno Federal reconoció que el surgimiento de innovaciones tecnológicas acrecentó el número de sociedades que ofrecían servicios de tecnología financiera y que no contaban con ningún tipo de regulación y supervisión, por lo que el 10 de octubre de 2017, presentó la iniciativa de Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera a la Cámara de Senadores, la cual fue expedida el 9 de marzo de 2018. Por lo que, a fin de consolidar ese marco jurídico, en la ley se previó la emisión de diversas disposiciones de carácter general, en un plazo de hasta 24 meses, que establecieran los requisitos y estándares con que deben cumplir las ITF.

Al respecto, se verificó que en el apartado “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos” de la Cuenta Pública 2019, del Ramo 06 Hacienda y Crédito Público, se identificó que la SHCP

no rindió cuentas respecto de sus actividades relacionadas con el avance en la emisión de las disposiciones de carácter general en materia del establecimiento de requisitos para las instituciones de tecnología financiera, aun cuando en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, se señaló que para el Programa presupuestario (Pp) G001 “Regulación del sector financiero”, se continuaría con la implementación de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, así como formular la regulación secundaria que permitirá fortalecer el justo balance entre incentivar la innovación y administrar los riesgos de este nuevo sector. Asimismo, se estableció que la CNBV, mediante su Pp G005 seguirá llevando a cabo las acciones de regulación y supervisión de las entidades integrantes del sistema financiero dentro de estas incluida las instituciones de tecnología financiera, mismas a las que les será aplicable la regulación contable, financiera, prudencial de crédito, de control interno, riesgos y de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

Con la finalidad de identificar las actividades realizadas por las autoridades financieras en materia regulación y supervisión de las tecnologías financieras, se analizó el Primer Informe de Gobierno (2018-2019); y los Informes de labores de las autoridades financieras correspondientes a 2019.

La información presentada en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019, relacionada con el sector de las tecnologías financieras, se muestra a continuación:

INFORMACIÓN REPORTADA EN EL PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL EJECUTIVO FEDERAL, 2018-2019

Documento	Información reportada
Primer Informe de Gobierno 2018-2019	El 28 de junio de 2019 se reformó la Ley Orgánica del BANSEFI, para transformarlo en el Banco del Bienestar, que contempla la adopción de tecnologías financieras y modelos de negocio de acuerdo con lo establecido en la LRITF.
	En el marco de la LRITF, se emitió regulación por parte de la CONSAR que permite a las AFORE realizar actividades de innovación tecnológica, implementar y diversificar mecanismos para brindar mejores servicios a sus clientes, buscar nuevos esquemas de autenticación biométrica, promover la inclusión financiera, el ahorro voluntario y la apertura de nuevas cuentas.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019.

Como resultado del análisis del Informe de Gobierno 2018-2019, la ASF identificó que se rindió cuentas respecto de la adopción de tecnologías financieras y modelos de negocio por parte del Banco de Bienestar, ya que la LRITF permite a la banca de desarrollo invertir, directa o indirectamente, en el capital social de las ITF. Asimismo, por parte de la CONSAR, se reportó que en 2019 emitió regulación relacionada con actividades de innovación tecnológica en el sistema de ahorro para el retiro, lo cual le permitió implementar y diversificar los mecanismos para brindar mejores servicios a sus clientes. Respecto de las actividades realizadas por la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF y la CNSF no se reportó información al respecto.

Finalmente, en los documentos de rendición de cuentas correspondientes a cada autoridad financiera, se identificó lo siguiente:

INFORMACIÓN REPORTADA POR LAS AUTORIDADES FINANCIERAS, RELATIVA A LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS FINANCIERAS, 2019

Autoridad financiera	Información reportada
SHCP	<ul style="list-style-type: none"> Atención de solicitudes de asesoría en materia financiera, relacionadas con temas de las ITF, así como elaboración y revisión de la normatividad secundaria que establece la LRITF, en específico, las relativas a la prevención del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.
BANXICO	<ul style="list-style-type: none"> Expedición de la LRITF y Emisión de DCG sobre operaciones con moneda extranjera, activos virtuales, y modelos novedosos. Modificaciones a las disposiciones relacionadas con el proceso de registro de comisiones, para incorporar a las ITF. Registro de comisiones que pretendan cobrar las ITF por sus servicios ofrecidos, en beneficio de los usuarios finales.
CNBV	<ul style="list-style-type: none"> Emisión del segundo bloque de normas aplicables a las ITF consistentes en el establecimiento de un marco de control y de revelación de información para las instituciones de financiamiento colectivo (IFC), y publicación de las DCG relativas a las sociedades autorizadas para operar modelos novedosos. Recepción de 93 solicitudes de autorización para organizarse y operar como ITF, de las cuales 31 fueron para IFC y 62 para IFPE. Previo acuerdo con el Comité Interinstitucional, se emitió la primera autorización a una IFPE, denominada NVIO Pagos México, S.A.P.I. de C.V., Institución de Fondos de Pago Electrónico, la cual está pendiente de iniciar operaciones.
CONDUSEF	<ul style="list-style-type: none"> Respecto de las tecnologías financieras, la CONDUSEF reportó que, a diciembre de 2019, se impartió el curso siguiente: Workshop. Emprendimiento e Innovación Financiera: Prácticas Internacionales sobre Banca Digital y de nicho, <i>Fintech</i> y banca de desarrollo.
CNSF	<ul style="list-style-type: none"> Entrada en vigor en 2020 las DCG para autorización temporal de modelos novedosos (<i>Sandbox</i>). Utilización de desarrollos tecnológicos para la regulación y supervisión que generen una normativa secundaria para <i>InsurTech</i>, mediante la adopción de las mejores prácticas y modelos tecnológicos internacionales.
CONSAR	No reportó información.

FUENTE: Elaborado por la ASF; con base en el Primer Informe de Labores 2018-2019 de la SHCP; en la Compilación de Informes Trimestrales Correspondientes al año 2019, el Informe Anual sobre las Infraestructuras de los Mercados Financieros 2019, y el Informe anual sobre el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, julio 2018 a junio 2019, del BANXICO; en el Informe Anual 2019 de la CNBV, en el Informe de Autoevaluación enero-diciembre 2019 de la CONDUSEF; en el Informe Anual 2019 de la CNSF, y en el Informe Anual de Labores 2019 de la CONSAR.

Se constató que en el Primer Informe de Labores 2018-2019 de la SHCP se reportó la atención de asesorías en materia financiera relacionadas con las ITF; y sobre la elaboración y revisión de las DCG emitidas mandatadas en la LRITF.

Para el caso del BANXICO, se rindieron cuentas sobre su participación en la expedición de la LRITF, así como en la emisión de DCG en materia de operaciones con moneda extranjera,

activos virtuales y modelos novedosos, y la modificación de las referentes al registro de las comisiones que las ITF pretenden cobrar por la prestación de sus servicios.

La CNBV reportó información en su Informe Anual 2019, respecto de la emisión de disposición de carácter general relativas al establecimiento de un marco de control y de revelación de información para las IFC, y de las DCG relativas a las sociedades autorizadas para operar modelos novedosos. Asimismo, reportó que durante 2019 recibió 93 solicitudes de autorización (2 menos que las reportadas a esta entidad de fiscalización superior) para organizarse y operar como ITF, de las cuales 31 fueron para IFC y 62 para IFPE, así como la emisión de la primera autorización de una IFPE, denominada NVIO Pagos México, S.A.P.I. de C.V., Institución de Fondos de Pago Electrónico, la cual está pendiente de iniciar operaciones. Cabe señalar que dicha autorización, al 31 de diciembre de 2019, no había sido publicada en el Diario Oficial de la Federación, como lo señala el artículo 38 de la LRITF.

Para el caso de la CNSF, en su Informe Anual 2019, reportó que emitió aquella regulación que entrará en vigor en 2020, relativa a la autorización de modelos novedosos, así como la utilización de desarrollos tecnológicos para la regulación y supervisión que generen una normativa secundaria para la autorización temporal de estos modelos.

Por su parte la CONDUSEF sólo reportó que en materia de rendición de cuentas brindó un curso relativo al Emprendimiento e Innovación Financiera: Prácticas Internacionales sobre Banca Digital y de nicho, *Fintech* y banca de desarrollo; en tanto que la CONSAR no rindió cuentas sobre las actividades que realizó en 2019 relacionadas con sus nuevas atribuciones conferidas mediante la LRITF.

2019-0-06100-07-0041-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporte, en la Cuenta Pública de ejercicios subsecuentes, las acciones realizadas en términos de los compromisos establecidos en los documentos de planeación y programación relacionadas con la regulación y supervisión de las Instituciones de Tecnología Financiera y la operación con modelos novedosos, a fin de garantizar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en términos de lo establecido en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

11. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

Para analizar la vinculación de la materia auditada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030, primero se revisó la vinculación que los entes hicieron mediante los programas presupuestarios (Pp). ^{55/} Posteriormente, se analizó la vinculación de los ODS con la política nacional.

En el análisis de la información pública y la remitida por los entes, se identificaron tres elementos para estructurar el resultado: 1) Vinculación de la estructura programática de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras con los ODS; y 2) Vinculación de la Agenda 2030 con la política nacional.

1. Vinculación de la estructura programática de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras con los ODS

Para operar la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, la ASF identificó 5 Pp en el ejercicio fiscal 2019: el G001 “Regulación del Sector Financiero”, a cargo de la SHCP; el G005 “Regulación y supervisión de las entidades del sistema financiero mexicano”, operado por la CNBV; el E011 “Protección y defensa de los usuarios de servicios financieros”, a cargo de la CONDUSEF; el G004 “Regulación y supervisión del sector asegurador y afianzador”, a cargo de la CNSF; y el G003 “Regulación y supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”, a cargo de la CONSAR, mismos que se vincularon con diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible la Agenda 2030, como se muestra a continuación:

^{55/} A partir de 2018, como parte del proceso presupuestario, los Pp debieron identificar su vinculación mediante una metodología definida en el Manual de Programación y Presupuesto 2019, Anexo 6 “Vinculación del Presupuesto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, consultado en noviembre de 2020 en el sitio

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos del Manual de Programacion y Presupuesto 2019 .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409260/Anexos_del_Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2019.pdf).

VINCULACIÓN DE LOS Pp ASOCIADOS CON LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS FINANCIERAS, 2019

Ente	Programa Presupuestario	Objetivos de Desarrollo Sostenible		
		ODS	Meta	Indicador
SHCP	G001 Regulación del sector financiero	ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.	8.10.1. Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos y número de cajeros automáticos por cada 100,000 adultos.
CNBV	G005 Regulación y supervisión de las entidades del sistema financiero mexicano	ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.	8.10.2. Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil
CONDUSEF	E011 Protección y defensa de los usuarios de servicios financieros	ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.	8.10.2. Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil
CNSF	G004 Regulación y supervisión del sector asegurador y afianzador	ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.	8.10.2. Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil
		ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.	16.10.2. Número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, legales o normativas para el acceso público a la información
CON SAR	G003 Regulación y supervisión del sistema de ahorro para el retiro	ODS 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.	1.4. De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros	1.4.2. Proporción del total de la población adulta con derechos seguros de tenencia de la tierra que posee documentación reconocida legalmente al respecto y considera seguros sus derechos, desglosada por sexo y tipo de tenencia

Ente	Programa Presupuestario	Objetivos de Desarrollo Sostenible		
		ODS	Meta	Indicador
			bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	
		ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.	8.10.2. Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil
		ODS 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.	10.5. Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación.	10.5.1. Indicadores de solidez financiera.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PPEF 2019), la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 6 de julio de 2017. 71/313 “Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Anexo “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y la información proporcionada por la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR.

En los Pp G001 (SHCP), G005 (CNBV), E011 (CONDUSEF), G004 (CNSF) y G003 (CONSAR), se identificó que los ODS 8 y 10, refieren metas encaminadas a ampliar el acceso a los servicios financieros para todos, así como mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones financieras. Por su parte, la CNSF y la CONSAR establecieron vinculaciones relacionadas con los ODS 1 y 16, encaminados a garantizar el acceso a la información, así como el derecho al acceso a servicios básicos, la propiedad, los servicios financieros, entre otros, los cuales no se relacionan con la materia auditada.

Con base en el análisis del contenido de los ODS, se identificó que aquellos que presentaron una vinculación directa con el tema por auditar son los ODS 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y con la meta 8.10 “Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos” y ODS 10 “Reducir la desigualdad en y entre los países” y la meta 10.5 “Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación”.

Con base en lo anterior, la alineación entre la estrategia programática del PEF 2019 y los objetivos establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados de los entes que operan la regulación y supervisión de las tecnologías financieras, con los ODS, como se muestra a continuación:

ALINEACIÓN DE LA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS FINANCIERAS CON LOS ODS

Ente	PEF 2019		Objetivos de Desarrollo Sostenible
	Estrategia Programática	MIR / Objetivo Fin	
SHCP G001	Con el propósito de garantizar el desarrollo, la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero, se continuará con diversas acciones para impulsar la autorización de nuevas entidades financieras que permitan mayor competencia en el sector.	Contribuir a la paz, Estado democrático y de derecho mediante la regulación eficiente del Sistema Financiero.	
CNBV G005	La CNBV seguirá llevando a cabo las acciones de regulación y supervisión de las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, se atenderán autorizaciones de nuevas entidades; así como, inscripciones y cancelaciones en los distintos registros, se modificará la regulación existente y se emitirán nuevas disposiciones.	Contribuir a la paz, Estado democrático y de derecho mediante la supervisión de las entidades financieras para que los mercados financieros operen con equidad, transparencia y legalidad en protección de los inversionistas y ahorradores.	Objetivo 8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
CONDUSEF E011	Asimismo, derivado de las modificaciones a la LPDUSF, la LTOSF y la LIC, la CONDUSEF continuará con la aplicación de las nuevas atribuciones que le fueron conferidas, ya como una autoridad reguladora y supervisora de entidades que otorgan financiamiento y crédito.	Contribuir a la paz, Estado democrático y de derecho mediante acciones preventivas y correctivas para establecer una relación más equitativa entre los usuarios y las instituciones.	8.10. Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos. Objetivo 10 Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
CNSF G004	La CNSF continuará regulando y supervisando la operación de las instituciones que constituyen los sectores asegurador y afianzador para garantizar los intereses del público usuario, así como de los fondos de aseguramiento agropecuario y rural.	Contribuir a la paz, Estado democrático y de derecho mediante la supervisión del cumplimiento de la regulación por parte de las instituciones de seguros y fianzas.	10.5. Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación.
CON SAR G003	Continuará con las acciones de inspección y vigilancia de entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), para que el ahorrador mantenga certidumbre jurídica en el proceso de construcción de su patrimonio pensionario.	Contribuir a la paz, Estado democrático y de derecho mediante la coordinación, regulación, inspección y vigilancia de entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro a fin de fortalecer el funcionamiento del SAR	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y la Agenda 2030.

Por lo que se refiere a las estrategias programáticas, que responden al objetivo de nivel Fin, considerados en el PEF 2019, la secretaría y las comisiones supervisoras, proyectaron lo siguiente: 1) la SHCP, impulsar la autorización de nuevas entidades financieras; 2) la CNBV, atender las autorizaciones de nuevas entidades y emitir nuevas disposiciones; 3) la CONDUSEF, aplicar las atribuciones que le fueron conferidas como autoridad reguladora y supervisora de entidades que otorgan financiamiento y crédito; 4) la CNSF, regular y supervisar la operación de las instituciones que constituyen los sectores asegurador y afianzador para garantizar los intereses del público usuario; y 5) la CONSAR, continuar con las acciones de inspección y vigilancia de entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro. De dichas actividades, la ASF identificó su vinculación con los ODS 8 y 10, específicamente con sus metas 8.10 y 10.5, en el sentido de fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para ampliar el acceso a los servicios financieros, así como mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y fortalecer la aplicación de esos reglamentos.

2. Vinculación de la Agenda 2030 con la política nacional

De la revisión del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se identificó la vinculación entre el eje 3, Economía, que es el que se relaciona con la materia auditada, con los ODS, como se muestra a continuación:

VINCULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL EN 2019 CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

PND 2019-2024	ODS
<p><i>Eje 3. Economía</i></p> <p><i>Objetivo 3.7. Creación del Banco del Bienestar</i></p> <p>La gran mayoría de la población que se encuentra en situación de pobreza carece de acceso al sistema bancario. En muchos municipios del país no existe una sola sucursal de instituciones financieras y ni siquiera un cajero automático. Tomando como base la estructura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), el gobierno federal está construyendo el Banco del Bienestar, cuyo propósito principal es ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y eliminar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas. De esta forma se eliminará la posibilidad de que se generen prácticas corruptas o clientelares en el manejo de los apoyos. El Banco del Bienestar ampliará las menos de 500 sucursales con las que cuenta actualmente hasta alcanzar siete mil en todo el territorio nacional.</p>	<p><i>Objetivo 8</i></p> <p>Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.</p> <p><i>Meta 8.10</i></p> <p>Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para alentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.</p> <p><i>Indicador 8.10.1</i></p> <p>a. Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos.</p> <p>b. Número de cajeros automáticos por cada 100,000 adultos.</p> <p><i>Indicador 8.10.2</i></p> <p>Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 6 de julio de 2017. 71/313 "Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Anexo "Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible".

En relación con el eje rector 3. Economía del PND 2019-2024, con el cual se prevé la creación del Banco del Bienestar, con el propósito de ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales, se observa una vinculación con el ODS 8, específicamente con la meta 8.10 y sus indicadores 8.10.1 (Número de sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos y número de cajeros automáticos por cada 100,000 adultos) y 8.10.2. (Proporción de adultos –a partir de 15 años de edad– que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera o un proveedor de servicios de dinero móvil).

En resumen, se indica que, la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR vincularon sus Pp G001, G005, E011, G004 y G003, su objetivo de nivel Fin y su estrategia programática con los ODS 8 y 10, metas 8.10 y 10.5. En relación con el Eje rector 3 del PND 2019-2024, se identificó una vinculación con el ODS 8.

De manera particular, para el tema de las tecnologías financieras, no se identificaron elementos que se relacionaran específicamente con algún ODS, ya que su implementación se realiza mediante el SFM, por lo cual se constató que la vinculación de la materia auditada con los ODS es indirecta.

Consecuencias Sociales

En 2019, la normativa que emitieron las autoridades financieras para regular y supervisar las tecnologías financieras permitió identificar, clasificar y administrar los riesgos que las ITF y la operación con modelos novedosos podrían generar con su operación, a fin de evitar repercusiones negativas en el sistema financiero, los sistemas de pago y en sus usuarios, lo cual coadyuvará a propiciar seguridad jurídica a los usuarios de los servicios ofertados por estas instituciones, así como a preservar la estabilidad del sistema financiero y la operación de los sistemas de pago y con ello contribuir a proteger los intereses y otorgar certeza financiera a los 54.0 millones de mexicanos que pudieran tener acceso a los servicios financieros.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y los 8 restantes generaron:

16 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 11 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las autoridades financieras de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada con el objeto de fiscalizar la consolidación del diseño de la regulación y supervisión de las instituciones de tecnología financiera, a fin de determinar su contribución en la administración de los riesgos que representa su operación para el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la exposición de motivos de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (LRITF), se reconoció la necesidad de que un sector tan dinámico como lo es el de la innovación tecnológica en materia financiera requería contar con un marco regulatorio que permitiera a las autoridades financieras su expansión en un ambiente competitivo y mitigar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, tecnológicos, de gobierno corporativo y de mercado que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios; y que de materializarse esos riesgos y no administrarlos ni mitigarlos, a corto plazo, éstos podrían incrementarse; en el mediano plazo, se podría afectar la estabilidad del sistema financiero y causar deficiencias en los sistemas de pago; en tanto que, a largo, podrían generarse crisis financieras y desequilibrios en el crecimiento económico del país.

En ese documento se expuso que entre los factores causales externos que ocasionaron el problema antes referido se encontraron las crisis económicas a nivel mundial a las que se ha enfrentado el Sistema Financiero Mexicano (SFM) y que han propiciado la oferta de nuevos servicios financieros mediante instrumentos tecnológicos; así como internos relativos a la ausencia de mecanismos para el intercambio de información entre autoridades financieras concerniente a la identificación de operaciones afines a las tecnologías financieras; la falta regulación de las sociedades que ofrecían productos con tecnología financiera, que al no estar reguladas por el Gobierno Federal, no podían ser supervisadas, y la consecuente falta de protección de los usuarios de esos servicios.

Por lo anterior, en marzo de 2018, se publicó la LRITF, la cual tiene por objeto regular los servicios financieros que prestan las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF) —de financiamiento colectivo y de fondos de pago electrónico—, su organización, operación y funcionamiento; los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores, también denominados modelos novedosos; así como el uso de activos virtuales siempre que sean autorizadas por el Banco de México (BANXICO).

De acuerdo con la LRITF, para la implementación de la regulación y supervisión de las tecnologías financieras se prevé la participación de seis autoridades financieras —la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el BANXICO, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de

Servicios Financieros (CONDUSEF), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)— y de una instancia colegiada integrada por servidores públicos de la secretaría, el banco central y la CNBV, denominada Comité Interinstitucional.

En la LRITF se establecieron atribuciones a la SHCP para la interpretación de este marco jurídico, así como emitir disposiciones para la prevención de operaciones ilícitas y para la operación de modelos novedosos; al BANXICO le compete regular las operaciones en moneda extranjera y con activos virtuales para las ITF y modelos novedosos; en la CNBV recaen las atribuciones relacionadas con la autorización, funcionamiento y operación de las ITF y modelos novedosos; a la CONDUSEF, le compete solucionar controversias entre las ITF y modelos novedosos y sus usuarios. Por su parte a la CNSF y a la CONSAR les corresponde regular y supervisar a los modelos novedosos relacionados con el sector asegurador y afianzador y del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), respectivamente. Dichas atribuciones tienen como finalidad incentivar la entrada de nuevos participantes y la formalización de las ITF, así como establecer los medios que permitan administrar y mitigar los riesgos derivados de la operación de esas instituciones, propiciar la seguridad jurídica a sus usuarios, y procurar la estabilidad del sistema financiero y la operación de los sistemas de pago.

Con los resultados de la revisión se identificó que respecto de la definición del problema público del sector de las tecnologías financieras, la SHCP reconoció el problema público de manera cualitativa, el cual se relacionó con los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios; no obstante, la secretaría no acreditó contar con un diagnóstico cuantitativo que permitiera reconocer la magnitud del problema público respecto de los riesgos, ni para conocer datos estadísticos como la estimación del monto de las transacciones realizadas fuera del marco de la regulación del SFM.

En cuanto al diseño jurídico, en la LRITF se establecieron las bases para atender la falta de regulación de un marco normativo general para la autorización y operación supervisada de las sociedades que prestan servicios de tecnología financiera, lo cual fue consistente con el problema público definido en su exposición de motivos, ya que también se establecieron los elementos para el intercambio de información entre autoridades financieras; las acciones de supervisión que se realizarán a las ITF; así como los relativos para la protección de sus usuarios. La ley prevé que las sociedades que no soliciten u obtengan la autorización para operar como ITF o mediante modelos novedosos, deben abstenerse de continuar prestando sus servicios y limitarse sólo a la conclusión de las operaciones existentes que están reguladas en esta ley. Al respecto, la SHCP señaló, como autoridad facultada para interpretar la ley, que las autoridades competentes para dar atención a los párrafos de la Disposición Transitoria Octava, conforme sus facultades, son las siguientes: a) a CNBV, al amparo del artículo 110 de la LRITF y de los artículos 4, fracciones XVI, XVII y XIX, y 8, de la LCNBV, ejerce la facultad de inspección cuando presume que una persona está actuando como ITF sin contar con autorización; b) la SHCP, al amparo de los artículos 118, 124 y 129 de la LRITF y de los artículos 10, fracción XXVIII, y 81, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la SHCP, por medio de la Procuraduría Fiscal de la Federación, ejerce la facultad de denunciar, querrellarse o formular cualquier otro requisito de procedibilidad ante el Ministerio Público

de la Federación, previa opinión de delito que formule la CNBV; c) la CONDUSEF, al amparo del artículo 11, fracciones I, II y XXVI, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ejerce las facultades de atención y denuncia ante el ministerio público, cuando los usuarios de los servicios financieros presentan una consulta o reclamación, así como cuando tenga conocimiento de hechos que constituyan delitos, y d) la Procuraduría Federal del Consumidor, al amparo del artículo 24, fracción XVII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, ejerce la facultad de promover y proteger los derechos del consumidor, ya que podría tener conocimiento de hechos constitutivos de delitos cometidos por parte de los proveedores que realicen actividades que requieran autorización de las autoridades financieras sin contar con ella. No obstante, podría valorarse que en dicha ley se defina expresamente a la autoridad responsable de verificar que se dé cumplimiento a dicha medida y se busque impedir su oferta en territorio nacional, a fin de administrar y mitigar los riesgos derivados de la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras y preservar la estabilidad del sistema financiero.

Al 31 de diciembre de 2019, se identificó la vigencia de 21 disposiciones de carácter general (DCG), de las cuales 14 tenían el mandato de ser emitidas en un plazo no mayor a 12 meses a partir de la expedición de la ley (marzo de 2019), pero se constató que en 3 casos se incumplió dicho término (2 a cargo de la CNBV y 1 de la CNSF). Asimismo, se verificó que la CNBV en coordinación con el BANXICO no emitieron las DCG para establecer reglas de operación adicionales para las Instituciones de Fondo de Pago Electrónico, conforme lo estableció la LRITF. Respecto de la disposición mandatada a emitirse sin plazo de tiempo por la CONDUSEF se constató que en ésta se establecieron los términos y condiciones de uso de las plataformas que las ITF emplean para sus operaciones con los usuarios; las características de los contratos de adhesión para los servicios financieros que ofrecen las ITF y la información que las instituciones deben enviar a la comisión.

Se identificó que las DCG emitidas, en el plazo de 12 meses establecido en la ley correspondientes al año en revisión, fueron consistentes con lo mandatado en la LRITF para regular a las Instituciones de Financiamiento Colectivo (IFC), las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico (IFPE), los modelos novedosos y las operaciones en moneda extranjera y con activos virtuales, ya que en éstas se definieron criterios y requisitos para identificar, medir y mitigar riesgos que pueden generar con su operación; así como disponer de manuales de operación políticas, criterios, medidas; procedimientos internos y controles administrar para los riesgos; así como condiciones específicas para su autorización y operación.

Respecto del diseño institucional-organizacional, se identificó que, en 2019, se presentaron avances para atender los mandatos establecidos en la LRITF; ya que, de las seis autoridades financieras, tres —el BANXICO, la CNBV y la CONDUSEF— realizaron un diagnóstico sobre la suficiencia de su estructura orgánica y realizaron las adecuaciones pertinentes para dar atención a las atribuciones conferidas en la LRITF; y si bien, en ese año, la CONSAR no realizó un diagnóstico para evaluar su suficiencia y no definió las áreas responsables de implementar la LRITF, en el ámbito de sus competencias. En el caso de la SHCP si bien realizó un análisis respecto de su suficiencia y lo presentó ante la SFP para solicitar la modificación a su estructura, al 31 de diciembre de 2019, ésta no fue aprobada, por lo que la Unidad de Banca

Valores y Ahorro, mediante de sus atribuciones conferidas en el artículo 27 del RISHCP, dará cumplimiento a los mandatos de la LRITF; en tanto que la CNSF señaló que no contó con un área específica asignada ni personal especializado para atender las acciones referentes a los modelos novedosos en materia de seguros y fianzas mandatadas en la LRITF, por lo que diagnosticó que cuando se presenten las condiciones adecuadas de tiempos presupuestales, condiciones físicas laborales, así como las sanitarias, se harán las gestiones pertinentes ante las instancias de la SHCP, correspondientes a fin de contar con el presupuesto adecuado y las autorizaciones necesarias para la conformación del área propuesta, compuesta por un director de área para las acciones de coordinación y supervisión, un subdirector de área, un jefe de departamento y al menos dos operativos especializados para atender las tareas de implementación, administración, operación, revisión y lo relacionado con seguridad informática.

Mediante el análisis del diseño programático, se constató que en el PND 2019-2024 no se definieron directrices, objetivos, estrategias, líneas de acción ni indicadores vinculados a la regulación y supervisión de las ITF. En 2019, por su parte, la SHCP rige y es la responsable de emitir el PRONAFIDE derivado del PND, en el cual se establecen estrategias relacionadas con la inclusión y uso de tecnología en el sistema financiero. Además, se identificó que, en 2019, la CNBV y la CNSF remitieron información respecto de sus programas institucionales; no obstante, no fue suficiente para acreditar que establecieron objetivos, estrategias y líneas de acción con sujeción a los documentos de planeación nacional y sectorial. Por su parte, la CONSAR dispuso de una plataforma que contiene la planeación estratégica institucional en la cual se incluyen los objetivos, metas e indicadores de la comisión, y si bien no dispuso de una vinculación específica con las atribuciones que le fueron conferidas mediante la LRITF en relación con la regulación y supervisión de los modelos novedosos, en el ámbito de sus competencias. En el caso de la CONDUSEF, se verificó que, en 2019, contó con un programa institucional en el cual se establecieron objetivos y estrategias por realizar en el ámbito de sus competencias. Asimismo, se verificó que la planeación estratégica institucional del BANXICO se estableció para el periodo 2017-2022, e indicó que los ejes 3 y 4 y objetivos 7 y 12 están relacionados con las tecnologías financieras, los cuales son aplicables de manera general al sistema financiero y los sistemas de pago.

Respecto del diseño presupuestario, en 2019 las autoridades financieras no diagnosticaron la necesidad de contar con recursos específicos para el diseño de la regulación y supervisión de las ITF y modelos novedosos, por lo que para llevar a cabo las atribuciones que les fueron conferidas en la LRITF operaron mediante los programas presupuestarios que regulan y supervisan al sistema financiero. Por su parte, la CONDUSEF indicó que, con base en diversas disposiciones emitidas a nivel federal, la política de gasto en el Gobierno Federal tiende a la contracción del gasto y a operar con el mínimo de recursos para que estos sean reorientados prioritariamente a los programas sociales y a la atención a la pandemia que prevalece; sin embargo, no presentó un análisis en el que determinara la necesidad o no de recursos presupuestarios para dar cumplimiento a los mandatos señalados en la LRITF. La CNSF señaló que la necesidad que presenta respecto de una estructura organizacional especializada que le permita atender los mandatos de la LRITF no requiere la solicitud de recursos adicionales; no obstante, al no estar autorizadas dichas modificaciones la valoración de la necesidad de

recursos presupuestarios no es precisa. En su caso, la CONSAR acreditó que la propuesta a la modificación de su Reglamento Interior no requiere de recursos presupuestarios adicionales, pues se modificaron y fortalecieron las atribuciones y facultades de las unidades administrativas con las que ya contaba anteriormente, a fin de estar en posibilidades de atender los mandatos que la LRITF le asignó.

En relación con el diseño metodológico, se constató, que la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONSAR y la CONDUSEF contaron, en términos generales, con los mecanismos suficientes para llevar a cabo la coordinación, regulación, supervisión y, en su caso, la protección de los usuarios, a fin de dar cumplimiento a los preceptos mandados por la LRITF y sus disposiciones de carácter general, y regular los servicios financieros que prestan las ITF, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores. En el caso de la CONSAR no acreditó que sus mecanismos relacionados con la supervisión del SAR podrían ser aplicables para los modelos novedosos en su materia; en tanto que la CNSF no contó con mecanismos ni procedimientos definidos para llevar a cabo la emisión de disposiciones en el ámbito de sus competencias ni la supervisión correspondiente en el sector asegurador y afianzador.

Del avance en la instrumentación de la LRITF, se verificó que con la emisión de la ley y las disposiciones de carácter general se incentivó la entrada de nuevos participantes al SFM mediante la implementación del proceso para la formalización de las ITF, con el fin de definir los mecanismos mediante los cuales se pretende administrar y mitigar los riesgos derivados de sus operaciones, y, con ello, propiciar seguridad jurídica a los usuarios de los servicios de las ITF y contribuir a preservar la estabilidad del sistema financiero y los sistemas de pago, a fin de generar condiciones favorables para el crecimiento económico, ya que al 31 de diciembre de 2019, 95 interesados presentaron su solicitud de autorización para operar como ITF, y sólo 4 desistieron por así convenir a sus intereses; en tanto que 1 solicitud fue autorizada de manera interna por las autoridades financieras, sin que a esa fecha se formalizara mediante su publicación en el DOF. La CNBV acreditó que en caso de que presuma —mediante quejas o denuncias— que una persona física o moral está actuando como ITF sin contar con la autorización correspondiente, podrá nombrar un inspector y los auxiliares necesarios para que revisen la contabilidad y demás documentación de la sociedad, a fin de verificar si efectivamente está operando como tal en violación a lo dispuesto en la LRITF, y ordenar la suspensión inmediata de operaciones o proceder a la clausura de la negociación, empresa o establecimiento de que se trate.

Finalmente, en cuanto a la administración de riesgos, se identificó que en el marco jurídico para regular y supervisar a las tecnologías financieras se establecieron las disposiciones y se definieron los mecanismos con los que se pretende administrar y mitigar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, tecnológicos y de gobierno corporativo, ya que en las diversas disposiciones de carácter general emitidas por las autoridades financieras se estableció que las ITF y sociedades que deseen operar con modelos novedosos deben cumplir con requisitos y estándares relativos a contar con metodologías que les permitieran identificar sus riesgos, manuales de cumplimiento para

mitigar dichos riesgos, políticas de identificación de sus clientes; contar con estructuras organizacionales para las ITF y modelos novedosos; procedimientos de registro, atención, seguimiento y difusión de las fallas operativas por contingencias y la implementación de planes de continuidad de negocios; elementos relativos a las bases para la organización y control interno de las ITF y la comunicación con sus clientes y de sus servicios; así como estudios de viabilidad financiera, a fin de otorgar seguridad jurídica en las transacciones que realicen las ITF con sus clientes, así como para los inversionistas; evitar fallas en sus estructuras internas; y resarcir las posibles pérdidas a los participantes, elementos que, una vez que entren en operación las ITF o modelos novedosos, permitirán contribuir a preservar la estabilidad del sistema financiero generar condiciones favorables para el crecimiento económico.

En opinión de la ASF, el Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de que un sector tan dinámico como la innovación tecnológica requiera de un marco regulatorio para la autorización y operación de las tecnologías financieras que permitiera administrar y mitigar los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios. Por lo anterior, el 9 de marzo de 2018, expidió la LRITF, en la cual se define a la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF, la CONSAR y el Comité Interinstitucional como autoridades financieras responsables para instrumentarla. Los resultados mostraron que, a 2019, dichas instituciones avanzaron en la emisión de 21 disposiciones para regular a las instituciones de tecnología financiera (ITF), su organización, operación, funcionamiento y los servicios financieros que prestan; con dichas disposiciones, en lo general, el diseño jurídico atiende los factores causales del problema diagnosticado al regular la entrada de nuevos participantes al SFM, la formalización de las ITF, los requisitos y estándares con los que deben cumplir para ser autorizados, a fin de mitigar los riesgos para los sistemas financiero y de pago, así como para los usuarios.

Si bien la ley prevé que las sociedades que no soliciten u obtengan la autorización para operar como ITF o mediante modelos novedosos, deben abstenerse de continuar prestando sus servicios y limitarse sólo a la conclusión de las operaciones existentes que están reguladas en esta ley, no se identificó de manera expresa la autoridad competente para asegurarse de dar cumplimiento a esa disposición; y si bien la SHCP señaló que las autoridades competentes, para dar atención a los párrafos de la Disposición Transitoria Octava, conforme sus facultades, son las siguientes: a) la CNBV, al amparo del artículo 110 de la LRITF y de los artículos 4, fracciones XVI, XVII y XIX, y 8, de la LCNBV, ejerce la facultad de inspección cuando presume que una persona está actuando como ITF sin contar con autorización; b) la SHCP, al amparo de los artículos 118, 124 y 129 de la LRITF y de los artículos 10, fracción XXVIII, y 81, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la SHCP, por medio de la Procuraduría Fiscal de la Federación, ejerce la facultad de denunciar, querrellarse o formular cualquier otro requisito de procedibilidad ante el Ministerio Público de la Federación, previa opinión de delito que formule la CNBV; c) la CONDUSEF, al amparo del artículo 11, fracciones I, II y XXVI, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ejerce las facultades de atención y denuncia ante el ministerio público, cuando los usuarios de los servicios financieros presentan una consulta o reclamación, así como cuando tenga conocimiento de hechos que constituyan delitos, y d) la PROFECO, al amparo del artículo 24, fracción XVII, de la Ley Federal

de Protección al Consumidor, ejercer la facultad de promover y proteger los derechos del consumidor, podría tener conocimiento de hechos constitutivos de delitos cometidos por parte de los proveedores que realicen actividades que requieran autorización de las autoridades financieras sin contar con ella, es necesario que se incluyan dichas responsabilidades de manera expresa en la LRITF.

La atención de las recomendaciones al desempeño permitirá que las autoridades financieras cuenten con los mecanismos para generar estadísticas y parámetros que permitan identificar y medir el avance en la administración de los riesgos que representa su operación para el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios; establezcan en sus mecanismos de control ya existentes sobre el proceso de emisión de disposiciones, instrumentos de coordinación con otras dependencias y entidades, a fin de garantizar su emisión en los plazos establecidos; así como el impulso para que el Congreso de la Unión valore la pertinencia de modificar la LRITF, para que prevea definir expresamente a la autoridad responsable, en el ámbito de sus competencias, de verificar y dar seguimiento a las sociedades que no soliciten u obtengan la autorización para operar como ITF o mediante modelos novedosos, se abstengan de continuar prestando sus servicios y se limiten sólo a realizar los actos tendientes a la conclusión o cesión de las operaciones existentes que están reguladas en la LRITF, y se busque impedir su oferta en territorio nacional; que la CNSF defina las unidades administrativas que gestionarán o participarán en los procesos relativos a la operación de modelos novedosos en el sector asegurador y afianzador; que la CNBV y la CNSF elaboren sus programas institucionales con sujeción a los programas de planeación de mediano plazo, definan objetivos, estrategias o líneas de acción vinculados con las actividades que desarrollarán en materia de regulación y supervisión de las tecnologías financieras; y que la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF y la CNSF realicen un análisis sobre la necesidad de requerir recursos presupuestarios para dar cumplimiento a la LRITF.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la

Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2019-0-01100-07-0041-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, valore la pertinencia de modificar la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, para que prevea definir expresamente a la autoridad responsable, en el ámbito de sus competencias, de verificar y dar seguimiento a las sociedades que no soliciten u obtengan la autorización para operar como Institución de Tecnología Financiera o mediante modelos novedosos, se abstengan de continuar prestando sus servicios y se limiten sólo a realizar los actos tendientes a la conclusión o cesión de las operaciones existentes que están reguladas en la LRITF, y se busque impedir su oferta en territorio nacional, a fin de administrar y mitigar los riesgos derivados de la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras y preservar la estabilidad del sistema financiero, en términos de lo establecido en la Disposición Transitoria Octava, párrafos segundo y tercero, de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. [Resultado 2]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar los diagnósticos elaborados por el Gobierno Federal, en 2019, en los que se haya identificado el problema público que se pretende atender y los riesgos (lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, legales, financieros, operacionales, tecnológicos, de gobierno corporativo y de mercado) que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las instituciones de tecnología financiera y modelos novedosos, que permitiera conocer sus causas y efectos de manera cualitativa y cuantitativa.
2. Constatar que, en 2019, en el diseño jurídico existente para la regulación y supervisión de las ITF, los modelos novedosos y para la protección de sus usuarios emitido haya establecido preceptos que se correspondan con los factores causales del problema público relacionado con los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras, a fin de coadyuvar a propiciar la seguridad jurídica a los usuarios de los servicios de las ITF y preservar la estabilidad del sistema financiero y la operación de los sistemas de pago.

3. Constatar que, en 2019, el diseño institucional-organizacional para llevar a cabo la regulación y supervisión de las ITF y modelos novedosos, fue consistente en cuanto a la definición de las autoridades financieras y sus atribuciones para cumplir con el mandato de la LRTIF y las disposiciones secundarias y contribuir en la atención del problema público relacionado con los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras.
4. Verificar que, en 2019, el diseño programático de la regulación y supervisión de las ITF y modelos novedosos fue consistente con la definición del problema público relacionado con los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras; y que, la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR hayan conducido sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional y sectorial y si fijaron estrategias, metas y objetivos relacionados con las tecnologías financieras, a fin de evaluar el avance en la contribución a administración y mitigación de los riesgos en el sistema financiero, el sistema de pagos y los usuarios.
5. Verificar que, en 2019, en el diseño presupuestal, la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR evaluaron si requirieron y registraron un presupuesto específico para la regulación y supervisión de las ITF y modelos novedosos para cumplir con el mandato de la ley y administrar los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras.
6. Verificar que, en 2019, las autoridades financieras responsables del diseño de la regulación y supervisión de las ITF y modelos novedosos, así como de la protección de sus usuarios definieron los medios, procedimientos y metodologías para ejecutar las acciones previstas en la LRITF, dar cumplimiento a las atribuciones de coordinación, regulación, supervisión y protección a los usuarios conferidas y contribuir en la atención del problema público relacionado con los riesgos que enfrentan el sistema financiero, los sistemas de pago y sus usuarios por la falta de regulación y supervisión de las tecnologías financieras, a fin de coadyuvar a preservar la estabilidad del sistema financiero y la operación de los sistemas de pago.
7. Constatar el avance, a 2019, en la implementación del marco normativo para aprobar las solicitudes de autorización de los interesados en operar como ITF (instituciones de financiamiento colectivo y de fondos de pago electrónico).
8. Evaluar que las autoridades financieras dispongan de elementos para administrar y mitigar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, operacionales, tecnológicos, y de mercado en las ITF y modelos novedosos, a fin de coadyuvar a preservar la estabilidad del sistema financiero y la operación de los sistemas de pago.

9. Evaluar si las autoridades financieras dispusieron de mecanismos de control interno para el diseño e implementación de la regulación y supervisión de las ITF y los modelos novedosos o, en su caso, se propusieron las medidas correctivas con la finalidad garantizar una seguridad razonable en el logro de sus objetivos de las autoridades financieras.
10. Verificar que, en 2019, la SHCP, el BANXICO, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR rindieron cuentas respecto del diseño de la regulación y supervisión de las instituciones de tecnología financiera y modelos novedosos y su implementación.
11. Verificar que los programas presupuestarios G001, G005, E011, G004 y G003 de la SHCP, la CNBV, la CONDUSEF, la CNSF y la CONSAR se encuentren alineados a los objetivos incluidos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, y su participación en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Áreas Revisadas

Las Unidades de Banca de Desarrollo, y de Banca, Valores y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); las direcciones generales de Sistemas de Pagos e Infraestructuras de Mercados, de Asuntos del Sistema Financiero, y Jurídica del Banco de México (BANXICO); las vicepresidencias de Normatividad, de Política Regulatoria, y Técnica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); las vicepresidencias Jurídica y Técnica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF); la Vicepresidencia Jurídica, de Análisis y Estudios Sectoriales, y de Tecnologías de la Información y Planeación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), y las vicepresidencias Jurídica y de Operaciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 4, párrafo quinto, y 45, párrafo cuarto.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 27, fracciones IV y XXIII.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, artículo 48, fracción II.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, artículo 42, fracción I.

Lineamientos para la Evaluación del Sistema de Control Interno en el Banco de México, componente 3 Actividades de control.

Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, artículos 3, párrafo segundo; 74, párrafo primero; 80 párrafos segundo y cuarto; 105, párrafo tercero y Disposiciones Transitorias Quinta, fracción I, y Séptima.

Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 3, numeral 7 de la Norma Segunda Administración de riesgos, Norma Segunda Administración de Riesgos, numeral 10, de la Norma Tercera Actividades de control, Norma Tercera Actividades de Control, Norma Cuarta Información y Comunicación y Norma Quinta Supervisión y mejora continua.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.