PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS Y AL BANCO DE MÉXICO PARA QUE EN EL ÁMBITO DE SUS COMPETENCIAS ESTABLEZCAN LINEAMIENTOS QUE PREVENGAN Y ATIENDAN A LOS USUARIOS BANCARIOS DE FRAUDES POR DEPÓSITOS DE CHEQUES SIN FONDOS.

El que suscribe, **Senador Alejandro Moreno Cárdenas**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXVI Legislatura del H. Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8, numeral 1, fracción II y 276 del Reglamento del Senado de la República, cometemos a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente Punto de Acuerdo, al tenor de las siguientes:

Exposición de Motivos

Una de las estafas más recurrentes que han ido evolucionando en México han sido las realizadas a través de cheques sin fondos. Esta modalidad de estafa generalmente tiene como víctimas a personas que quieren vender un bien como teléfonos, computadoras o incluso hasta algún vehículo.

El esquema de este fraude opera de la siguiente manera: Los estafadores contactan al vendedor fingiendo interés en comprar el bien ofrecido. Al momento de acordar la transacción, estos insisten en que realizarán el depósito directamente en una sucursal bancaria, asegurando que un “familiar” ya esta en el banco para completar la operación. Tras realizar el supuesto deposito, los estafadores piden al vendedor que revise su cuenta, en la cual, pareciera que han depositado la cantidad pactada, por lo que se procede a entregar el artículo, sin embargo, al finalizar el día, el dinero ya no se ve reflejado en su cuenta porque éste fue depositado mediante un cheque sin fondos. Así, la persona estafada se queda sin dinero y sin su celular, computadora o coche, perdiendo su patrimonio.

Lo anterior, no es menor, pues las estafas realizadas bajo esta modalidad van en aumento y si bien, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ha alertado respecto de este tipo de fraudes, advirtiendo que las operaciones con cheques de diferentes bancos pueden tardar en validarse hasta dos días, o incluso, sugiere que la compraventa se realice mediante transferencia bancaria, se considera que la responsabilidad no solamente puede ser del cliente, sino también, debe recaer en acciones de prevención por parte de los bancos.

Es importante resaltar que este tipo de fraudes se facilitan porque las instituciones bancarias y sus aplicaciones muchas veces no alertan que estos depósitos requieren validación y las personas al ver que en su cuenta se refleja la cantidad depositada, piensan que la operación ha sido exitosa. Por ello, se considera fundamental exhortar al Banco de México y a la Comisión Nacional para la

Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan y supervisen lineamientos que refuercen las medidas de prevención y control contra los fraudes asociados al uso de cheques sin fondos, ya sea en operaciones de depósito o en transacciones comerciales.

En particular, que dichos lineamientos incluyan, como mínimo, que en los casos en los que una institución bancaria reciba depósitos con cheques cuyo saldo no haya sido previamente verificado, los comprobantes físicos y las alertas digitales emitidos al cliente incluyan de manera visible la leyenda "Depósito Sujeto a Revisión", con el objetivo de prevenir prácticas fraudulentas y proteger a los usuarios del sistema financiero.

Los delitos y formas de fraudes financieros no son una amenaza reciente; pues organizaciones, gobiernos e individuos se han visto afectados recurrentemente por estos crímenes, cuyos daños económicos y sociales van en incremento.

Según la Asociación de Especialistas Certificados en Delitos Financieros *Association of Certified Financial Crime Specialist*, dichos delitos incluyen, entre muchos otros: lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, fraudes, corrupción, y evasión fiscal.[1]

Si bien es cierto, en muchos de estos casos, la tecnología ha sido una aliada en las estrategias para su prevención y combate; desafortunadamente, los grupos criminales y los delincuentes de cuello blanco, también han aprovechado los avances tecnológicos y la nueva dinámica de los servicios financieros digitales por lo que, los delitos cibernéticos y otras expresiones del crimen financiero se han incrementado exponencialmente.

De acuerdo con los resultados de la más reciente *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2024*, dados a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se aprecia que, en el año 2023, el tipo de delito más frecuente fue el fraude, que incluye el bancario y al consumidor, con una tasa de 6,962 por cada 100,000 habitantes, lo que representó 21% del total. Dicha cifra se ubicó por arriba de la del robo o asalto en calle o transporte público con 6,526 por cada 100,000 habitantes.[2]

Según el especialista Julio Carranza, ex presidente de la Asociación de Bancos de México, el incremento exponencial, en los fraudes bancarios, se explica porque en los últimos años las dinámicas del mundo se han mudado al ámbito digital. "*El número de transacciones digitales es muy elevado, y si se revisan por ejemplo los*

[1] https://www.acfcs.org/training-overview?utm_medium=ppc&utm_campaign=&utm_term=&utm_source=adwords&hsa_grp=&hsa/
[2] https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2024/

asaltos a sucursales bancarias han disminuido mucho, y se han incrementado de manera significativa en la parte digital".[3]

De acuerdo con las cifras de la *Asociación de Bancos de México*, el número de usuarios de banca móvil es de alrededor de 87 millones, un crecimiento de 200% en los últimos seis años; mientras que los de banca por Internet suman 80 millones, 63 por ciento más.[4]

El especialista menciona que los delincuentes se aprovechan, a través de las diferentes modalidades de fraude, de que la gente, en ocasiones, no tiene cuidado. Como ejemplo, de las nuevas modalidades de robo en un fraude, por una extorsión y este tipo de casos, equivale a que antes se daba un cheque en blanco y se le firmaba a una persona porque te convencía, porque te obligaba o te amenazaba.[5]

De hecho, las bandas de crimen organizado que se dedican a esto son empresas bien estructuradas, por lo que el esfuerzo para combatir este tipo de fraudes, debe ser en conjunto con los diferentes actores involucrados.

De acuerdo también con información de la *Asociación de Bancos de México*, hay diferentes tipos de fraudes bancarios contra los usuarios. Entre los que destacan se encuentran: el conocido como ***vishing*,** el cual es un fraude que se realiza mediante llamada telefónica, generalmente con una voz automatizada que simula ser del banco. La finalidad es conseguir los datos personales y/o bancarios de una persona.[6]

Otro es el ***smishing***, también telefónico, pero que se comete a través de un mensaje de texto (SMS), donde se afirma ser un banco y se pide información personal o financiera.[7]

El fraude conocido como ***phishing*** es una estafa que llega a través de un correo electrónico que parece ser del banco o de otro servicio. Este incluye un enlace peligroso que, lleva a una página similar a la de la institución o empresa que dice ser, en la cual la víctima introduce sus datos y el estafador logra obtenerlos.[8]

Otro más es el ***spoofing***, con el que el delincuente enmascara o disfraza su número para que aparezca el nombre del banco en el identificador, y así solicitar datos confidenciales.[9]

---

[3] https://elpais.com/mexico/economia/2024-04-18/julio-carranza-presidente-de-la-patronal-bancaria-a-los-candidatos-les-pedimos-cuidar-el-estado-de-derecho.html
[4] https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Cuantos-usuarios-de-banca-movil-hay-en-Mexico-20240614-0093.html
[5] *Ibidem*
[6] https://www.gob.mx/profeco/articulos/campana-nacional-antifraude-cibernetico-260577?idiom=esRecomendaciones
[7] Ibidem
[8] https://www.bbva.com/es/innovacion/phishing-vishing-smishing-que-son-y-como-protegerse-de-estas-amenazas/
[9] *Ibidem*

Asimismo, se han incrementado los delitos por fraude por falsificación de documentos financieros, como lo son la falsificación y alteración de cheques, robo de cheques y específicamente el *kiting*. Este tipo de fraude con cheques utiliza una combinación del tiempo entre el depósito de un cheque y su presentación para su pago por el banco y se aprovecha de la buena voluntad del banco receptor para anticipar los fondos contra el balance no cobrado.[10]

El **fraude con cheques** es una práctica fraudulenta que implica aprovechar el tiempo que tardan los cheques en liquidarse para obtener fondos que en realidad no existen. Esta actividad ilegal puede tener graves consecuencias, tanto para las personas involucradas como para las instituciones financieras que son víctimas de estos esquemas.[11]

La creación de cheques generalmente implica abrir varias cuentas bancarias y aprovechar el tiempo que tardan los cheques en liquidarse entre diferentes instituciones. Esto permite al estafador crear una impresión distorsionada o falsa de los fondos disponibles y explotar esta discrepancia para retirar o transferir dinero, antes de que los cheques sean rechazados. Al mover fondos constantemente entre cuentas, pueden mantener la ilusión de un saldo legítimo. Sin embargo, esta práctica se basa en el engaño y rápidamente puede salirse de control y provocar pérdidas financieras importantes.[12]

Hay varias técnicas que los estafadores emplean cuando realizan cheques. Un método común se llama *el bucle*. Ello implica emitir un cheque desde una cuenta y depositarlo en otra cuenta, fundamentalmente, en un banco diferente. Luego, el estafador retira fondos de la segunda cuenta antes de que el cheque tenga la oportunidad de liquidarse. Al repetir este proceso con varias cuentas, pueden mantener la ilusión de un saldo positivo.[13]

Otra técnica utilizada fraude con cheque se le denomina *el flotador*. Esto implica emitir cheques intencionalmente por más fondos de los que están disponibles en la cuenta, dependiendo del tiempo que tardan los cheques en liquidarse para cubrir el saldo negativo. El estafador puede depositar fondos en la cuenta antes de presentar el cheque para su pago, aprovechando efectivamente el retraso en su beneficio.[14]

El fraude de cheques sin fondo es un delito grave que puede dar lugar a cargos penales. En muchas jurisdicciones, se considera una forma de fraude y puede dar lugar a penas de prisión, multas y restitución. Tal como lo establece el artículo 193

[10] https://www.investopedia.com/terms/k/kited.asp
[11] *Ibidem*
[12] https://www.auditool.org/glosario/girar-cheques-sin-fondos-kiting
[13] https://fincent.com/glossary/kiting

[14] Ibidem

de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, así como diversas disposiciones del Código Penal Federal y otros códigos penales estatales.[15]

Además, las personas involucradas en esquemas de cheques combinados, pueden enfrentar demandas civiles de instituciones financieras que buscan recuperar sus pérdidas.

En nuestro país desde los primeros años del siglo XXI se operaron 654 millones de cheques interbancarios, de personas físicas y dólares, por un monto total de 12 mil 284 mil 246 millones de pesos, de los cuales el fraude cometido con cheques apócrifos o sin fondos, alcanzó un monto de 183 millones 275 mil pesos, acorde a datos proporcionados por la *Asociación de Bancos de México*.[16]

Así que se trata de un problema en materia financiera que, aunque se tienen identificadas las pérdidas económicas, las acciones que se han implementado no han reducido la práctica del ***kiting*.** En México durante el año 2018 suscitó el robo por fraude del ***kiting*** de más de 600 vehículos a través de transacciones fantasmas o cheques sin fondos. [17]

Entre muchos ejemplos que se han hechos públicos, los grupos delictivos operan de la siguiente manera: los estafadores envían a un familiar o conocido, para llevar a cabo una compra. A la víctima le solicitan una cuenta bancaria para hacer el depósito. Cuando el supuesto familiar se encuentra con el vendedor se realiza la transacción bajo el formato: *salvo buen cobro.* La víctima, al verificar sus alertas bancarias, confirma que se ha realizado el depósito, por lo que entregan el artículo en venta. El estafador inventa cualquier excusa sobre el depósito *salvo buen cobro* y como garantía envían fotografías de ambos lados de la credencial del INE, pasaporte, licencias y otras identificaciones oficiales. Las identificaciones son reales, pero pertenecen a otra persona, ya sea porque las perdió o se las robaron.

Lo anterior, le ha ocurrido a personas que se ven en la necesidad de vender algún bien patrimonial y resultan estafados, además de ello, expertos en la materia han comentado que los grupos delictivos, aprovechan las lagunas bancarias para cometer este delito, ya que es un delito que en la práctica difícil de comprobar en materia judicial, las aseguradoras de vehículos y/o bienes inmuebles tampoco se hacen responsables por este tipo de situaciones, ya que sus lineamientos internos identifican este proceso de compra venta como exitoso. Por otra parte, las instituciones bancarias aceptan como medio de pago el uso de cheques *salvo buen cobro*, por lo que no es posible imputarles responsabilidad por el fraude cometido.

---

[15] Tesis Aislada 264140 SCJN disponible en https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/7PdvMHYBN_4klb4HBpMq/%22Ius%20puniendi%22
[16] https://expansion.mx/midinero/2008/11/26/la-banca-retendra-cheques-rechazados
[17] Ibidem

Cabe señalar que, al término de jornada bancaria, cada sucursal, de cada institución bancaria, recibe depósitos por millones de pesos, tanto en efectivo como en cheques; pero como generalmente los cheques que recibe la sucursal están librados contra bancos diferentes, al término de cada día, los bancos del país son acreedores y deudores de todos. Aquí toma relevancia la llamada *Cámara de Compensación*, que tiene por objeto saldar por compensación las obligaciones recíprocas de los bancos instalados en cada plaza, derivadas de los cheques y giros librados en su contra y en posesión de otro.

Es decir, este servicio soporta los procesos de compensación de cheques, transferencias de cargo y abono, así como de efectivo. Además de la compensación de cheques, presta servicios de compensación de transferencias de abono, de transferencias cargos, domiciliación de recibos, intercambio de imágenes de cheques y compensación de efectivo bancario.

Cabe señalar que el proceso de la *Cámara de Compensación* exitosa se da cuando los bancos cubren sus obligaciones finales de la compensación multilateral, todas las operaciones se liquidan el día hábil siguiente al que los cheques fueron presentados. En caso contrario, si algún banco falta en su obligación de entregar el dinero resultante de la compensación, la liquidación no podrá llevarse a cabo. Esta característica es la principal debilidad de este sistema.

No cabe duda que, los cheques tienen grandes ventajas sobre el dinero en efectivo para muchas operaciones. Sin embargo, generan costos de emisión y de operación altos, así como riesgos de falsificación o alteración. En nuestro país diversos expertos en materia financiera han expresado ya la idea de eliminar el uso de cheques, porque los grupos delictivos han detectado estas debilidades y en consecuencia han operado mediante el uso del delito del **kiting,** para estafar a personas y/o empresas.

En el ámbito internacional, diversos países han implementado sistemas automatizados para la validación inmediata de fondos en cheques como una estrategia para reducir los fraudes asociados a este instrumento.

El Reino Unido implementó el *Cheque and Credit Clearing Company* (C&CCC), un sistema que utiliza imágenes electrónicas de cheques en lugar de enviar los originales en papel. Este proceso permite verificar rápidamente la disponibilidad de fondos antes de que el cheque sea procesado.

Este sistema ha reducido considerablemente el tiempo necesario para la compensación, pasando de seis días laborales a solo dos días laborales, lo que limita las oportunidades para cometer fraudes como el "kiting"[18].

[18] https://pitchbook.com/profiles/company/204955-21

En los Estados Unidos la Ley de Compensación de Cheques para el Siglo XXI (*Check 21 Act*) permite a los bancos procesar cheques usando imágenes electrónicas en lugar de los documentos físicos. Esto ha disminuido significativamente los casos de fraude por tiempo de compensación.

Según datos de la Reserva Federal, las pérdidas por fraudes con cheques disminuyeron en un 32% entre 2005 y 2015 debido a la implementación de este sistema[19].

Singapur ha implementado un sistema centralizado de compensación electrónica para cheques que utiliza herramientas avanzadas de escaneo y validación. Según la Autoridad Monetaria de Singapur (*Monetary Authority of Singapore*), esto ha eliminado casi por completo las oportunidades de fraude derivadas de cheques sin fondos [20].

Estas experiencias pueden servir de referencia para diseñar y adaptar políticas en México, considerando las particularidades del sistema financiero nacional.

Derivado de lo anterior, es necesario fortalecer los mecanismos de seguridad financiera, debido que, durante el periodo de revisión de cheques de la *Cámara de Compensación*, se ha demostrado que en repetidas ocasiones y por motivos diversos, un cheque se regresa por carencia de fondos. Lo cual genera un problema ya no se volverá a ver al emisor, y es casi imposible realizar alguna reclamación efectiva y, sobre todo, que se le tipifique algún tipo de delito.

La **Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**; tiene a su cargo la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas.[21]

De acuerdo con la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, en su artículo 11, se determina que, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, tienen entre otras, las facultades para:

> *Promover y proteger los derechos del Usuario, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la seguridad jurídica en las relaciones entre Instituciones Financieras y Usuarios.*
>
> *Requerir a las Instituciones Financieras que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los*

[19] https://www.ffiec.gov/exam/check21/check21foundationdoc.htm
[20] https://www.mas.gov.sg/publications/annual-report/2022/annual-report-2021-2022
[21] https://www.condusef.gob.mx/?p=contenido&idc=433&idcat=1#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20para%20la,usuarios%20ante%20las%20instituciones%20financieras.

derechos de los Usuarios, así como publicar dichos requerimientos, en cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional.[22]

Por su parte el **Banco de México**, de acuerdo a la Ley que lo regula tiene, entre sus objetivos:

> *Promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.*[23]

Y de acuerdo con sus atribuciones el Banco de México, **es el encargado de proporcionar el servicio de compensación y liquidación de documentos interbancarios, entre los que se incluyen los cheques, operaciones del servicio de Transferencia Electrónica de Fondos y domiciliación de recibos**. La cual se caracteriza porque, la liquidación de los saldos se lleva a cabo en las cuentas corrientes de los bancos, el día hábil siguiente en que se presentan las operaciones.[24]

Este sistema permite a los participantes registrar líneas de crédito que se otorgan entre sí y determina los créditos que es necesario ejercer para liquidar los saldos derivados de la compensación de las obligaciones de pago, recibidas a través de las cámaras de compensación y de los servicios de Transferencia Electrónica de Fondos y domiciliación de recibos.

Honorable Asamblea

En el **Partido Revolucionario Institucional** demandamos un Estado que garantice:

- *Que todas las y los mexicanos tengan acceso a las habilidades y conocimientos necesarios para prosperar en la era digital, enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades;*

- *La transformación digital de México, para que las y los mexicanos estén preparados para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades de la era tecnológica;*

- *La alfabetización tecnológica en todos los niveles educativos y sectores de la sociedad, con miras a cerrar la brecha digital;*

- *La promoción de las buenas prácticas en la arena digital, entendiendo la tecnología como una herramienta útil de comunicación;*

---

[22] Artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros disponible en https://www.condusef.gob.mx/documentos/318078_LPDUSF_090318.pdf

[23] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf Artículo 2o.

[24] https://www.banxico.org.mx/sistemas-de-pago/sicam-compensacion-banco-mexi.html

- *Que las nuevas generaciones tengan acceso a la tecnología de una manera ética, responsable, útil y segura;*

- *La protección de la información personal para garantizar la privacidad y seguridad de los datos;*

Por ello resulta urgente fortalecer los mecanismos financieros e innovar con métodos de pago seguros y confiables.

El PRI se pronuncia, enfáticamente, por erradicar la subcultura de la ilegalidad y, en particular, se compromete a luchar por todos los medios legales y políticos posibles contra la impunidad y la corrupción, e impulsará el fortalecimiento del Estado de derecho y de las instituciones de prevención, persecución y administración de justicia.

Para garantizar una estrategia integral contra el fraude con cheques, resulta imprescindible la coordinación entre instituciones financieras, autoridades regulatorias y cuerpos de seguridad.

La emisión de lineamientos específicos para ello permitiría diseñar protocolos de acción rápida ante posibles fraudes y establecer mecanismos de intercambio de información entre bancos, aseguradoras y entidades judiciales, con el fin de agilizar la identificación y sanción de los responsables.

Reforzar la supervisión bancaria es fundamental para garantizar la integridad del sistema financiero y proteger a los usuarios frente a prácticas fraudulentas relacionadas con el uso de cheques.

Por un lado, el Banco de México, como regulador del sistema, desempeña un papel clave al establecer y supervisar lineamientos que aseguren la correcta compensación y liquidación de estas operaciones, fortaleciendo la confianza en los instrumentos bancarios.

Por otro lado, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros actúa como un contrapeso esencial al velar por los derechos de los usuarios, promoviendo medidas que garanticen claridad, transparencia y seguridad en las transacciones.

La coordinación eficaz entre ambas instituciones no solo contribuye a reducir el riesgo de fraudes, sino que refuerza la confianza en el sistema financiero, elemento indispensable para el desarrollo económico del país.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, es que someto a la consideración de esta Soberanía, la aprobación de la siguiente Proposición con:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. El Senado de la República del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al Banco de México y a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan y supervisen lineamientos que refuercen las medidas de prevención y control contra los fraudes asociados al uso de cheques sin fondos, ya sea en operaciones de depósito o en transacciones comerciales.

En particular, dichos lineamientos deberán incluir, como mínimo, que en los casos en los que una institución bancaria reciba depósitos con cheques cuyo saldo no haya sido previamente verificado, los comprobantes físicos y las alertas digitales emitidos al cliente incluyan de manera visible la leyenda "Depósito Sujeto a Revisión", con el objetivo de prevenir prácticas fraudulentas y proteger a los usuarios del sistema financiero.

Senado de la República, a 13 de febrero de 2025

ATENTAMENTE

SEN. ALEJANDRO MORENO CÁRDENAS