

Contacto CONAMER

De: Ximena Montes de Oca Desachy <xmontes@elektra.com.mx>
Enviado el: lunes, 15 de julio de 2019 06:10 p. m.
Para: Contacto CONAMER
CC: Contacto CONAMER
Asunto: Comentarios de Afore Azteca, S. A. de C.V., al proyecto de reforma a las "Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro"
Datos adjuntos: ANTEPROYECTO MODIFICACIONES CUO - CONAMER.pdf

DR. CÉSAR EMILIANO HERNÁNDEZ OCHOA
Comisionado Nacional de Mejora Regulatoria
P r e s e n t e

JCRL-LCF-B000193117

Se adjunta al presente archivo con opinión y comentarios de Afore Azteca, S. A. de C.V., al proyecto de reforma a las "Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro" publicadas el pasado 03 de julio de 2019, agradeciendo que las mismas sean consideradas.

Ximena Montes de Oca Desachy | Director Jurídico Filiales Financieras | Grupo Elektra | Insurgentes Sur, No. 3579 | Parque Cuicuilco Torre Esmeralda 1 Piso 8, Tlalpan, C.P. 14000, México, D.F. | 17207000 Ext. 77841 | xmontes@elektra.com.mx | www.grupoelektra.com.mx





**C. COORDINADOR DE MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO.
COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA.
Boulevard Adolfo López Mateos No 3025, Piso 8,
San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras
C.P.10400, D.F.
Presente.**

XIMENA MONTES DE OCA DESACHY, en nombre y representación de **AFORE AZTECA, S.A. de C.V.**, hago referencia al Expediente 05/0060/030719 de fecha 03 de julio de 2019, mediante el cual la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentó el proyecto de reforma a las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro ("CUO"), el cual tiene como base primordial la sustitución de la Constancia sobre Implicaciones del Traspaso ("CIT") por el de Folio de Conocimiento del Traspaso ("FCT").

En materia de Traspaso de Cuentas Individuales, las modificaciones realizadas desde 2014 a la CUO han implicado una regulación excesiva, que afecta a los Trabajadores al obstaculizar el Derecho de Traspaso de los mismos, contrariando los objetivos que se establecen la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; de la misma forma, la incorporación de nuevos procesos redundantes han incrementado significativamente los requisitos que debe realizar el Trabajador, los tiempos de atención, y los costos de operación, sin dar un valor agregado sustancial, contrario a lo que expresa continuamente la Comisión de los Sistemas de Ahorro para el Retiro ("CONSAR") en las distintas manifestaciones de impacto regulatorio que han presentado en los últimos cinco años, teniendo esas modificaciones como única finalidad: limitar el Derecho de Traspaso de los Trabajadores.

Dentro de la implementación de este nuevo mecanismo del FCT, se establecen, entre otros, los siguientes aspectos a considerar:

- El FCT deberá ser generado y enviado por PROCESAR al Trabajador a través de un mensaje al teléfono celular o al correo electrónico indicado por el Trabajador;
- Dicho folio se enviará inactivo y se activará automáticamente a los siete días hábiles posteriores a su envío.
- Durante el periodo en que el FCT se encuentra inactivo, las Afores Transferentes podrán recabar del Trabajador la petición expresa para que el FCT sea anulado.
- Vuelve obligatorio el FCT para todos los Trabajadores de la generación de transición (aquellos Trabajadores que tienen derecho de elegir el régimen pensionario establecido al amparo de la Ley de Seguridad Social 73).

Este nuevo esquema propuesto por la CONSAR tiene los siguientes inconvenientes:

1.- Deja en estado de indefensión a las AFORES, derivada de la incertidumbre jurídica que genera el señalar que los criterios para la emisión del FCT, la autenticación del cliente cuando solicite dicho folio a través de llamada telefónica y, en su caso, la anulación por parte de la AFORE Transferente, se establecerán en el Manual de Procedimientos Transaccionales ("MPT"), elaborado por PROCESAR, S.A. DE C.V., EMPRESA OPERADORA DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR, sin tener las AFORES oportunidad de conocer las leyendas que en su caso se transmitan al cliente y sus posibles efectos negativos sobre la imagen de la AFORE en lo particular o de la misma industria.

En tal virtud, será una persona moral privada, quien, en un documento privado, establezca los requisitos, criterios y leyendas a las que se alude, lo cual evidentemente transgrede las Garantías de Legalidad y Seguridad Jurídica consagradas en el artículo 16 Constitucional.

Aunado a ello, no debe perderse de vista que el Manual de Procedimientos Transaccionales se debe abocar única y exclusivamente a establecer los “...formatos electrónicos, sistemas, características y demás aspectos técnicos y operativos, relativos a la transmisión de las transacciones informáticas que constituyen el flujo de la información entre la Comisión, los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro y los Institutos de Seguridad Social,” (Artículo 68, fracción XIII, del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (RLSAR)); y ello, dentro del marco del Título de Concesión; siendo inadmisibles que prevea cuestiones esenciales, relativas al Derecho de Traspaso de los Trabajadores.

Asimismo, dicho Manual de Procedimientos Transaccionales, contiene “...el detalle de la interacción de los Participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Comisión e Institutos de Seguridad Social con respecto a la Base de Datos Nacional SAR...” (artículo 70 del citado Reglamento), y, por ende, de ningún modo puede regular o condicionar el ejercicio del Derecho de Traspaso de los Trabajadores.

2.- Violenta el Derecho de Elección de AFORE del Trabajador, previsto en el artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), al suspender durante un periodo de 7 días hábiles la posibilidad de emplear el FCT para cambiar de AFORE, privilegiando los intereses comerciales de la AFORE Transferente sobre los intereses del Trabajador.

Toda restricción, suspensión o limitación de un derecho, debe estar plenamente justificada por un interés superior.

3.- Incrementa el costo operativo del traspaso para aquellas AFORES que no tenían como obligatoria la obtención de la CIT para los Trabajadores de la generación de transición, así como el costo –tiempo y trámites- a cargo de los Trabajadores que elijan traspasar su cuenta a dichas AFORES.

4.- Incorpora un elemento de discriminación de los Trabajadores, violentando así, el Derecho Humano de Igualdad y No Discriminación previsto en el artículo 1 de la Constitución, y en diversos Tratados Internacionales; así como en LSAR, el RLSAR y las Leyes de los Institutos de Seguridad Social, ordenamientos que contemplan el derecho de los Trabajadores para traspasar su Cuenta Individual de una AFORE a otra, la obligación de las Administradoras de aceptar dicho traspaso, así como la no discriminación hacia los Trabajadores. Al respecto, se cita un extracto de lo que contempla la Ley y su Reglamento:

LSAR. “Artículo 74. (...)

Las administradoras estarán obligadas a abrir la cuenta individual o a aceptar el traspaso de dicha cuenta, de aquellos trabajadores afiliados que cumpliendo con las disposiciones aplicables, soliciten su apertura de cuenta. En ningún caso podrán hacer discriminación de trabajadores”.

RLSAR. “Artículo 42. En ningún caso podrán ser discriminados los Trabajadores o los Trabajadores no Afiliados, por lo que la Administradora Receptora y la Administradora Transferente no podrán negarse a efectuar el Traspaso solicitado, cuando se cumpla con las disposiciones legales establecidas al efecto”.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1 citado, tutela la igualdad de derechos y la prohibición de la discriminación, estableciendo que:

- En el País todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que México sea Parte;
- Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En tal virtud, toda norma, y máxime tratándose del ejercicio de un derecho, debe respetar el Derecho Humano a la Igualdad y No Discriminación, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tratados en los que México es Estado Parte, por lo que forman parte de la Ley Suprema de la Unión, en términos del artículo 133 Constitucional, y, por ende, de acatamiento obligatorio para los Poderes de la Unión.

En este mismo contexto, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, contempla lo siguiente:

- Define a la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, la cultura, la condición social, económica etc.;
- Considera como discriminación el acceso a la seguridad social y a sus beneficios.
- Refiere que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas y que los poderes públicos federales deberán eliminar los obstáculos que limiten o impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país.

Ante dicha propuesta, de acuerdo al reporte 2018 del Insituto Federal de Telecomunicaciones "Uso de las TIC y actividades por internet en México: impacto de las características sociodemográficas de la población" y al "Anuario Estadístico 2018" de dicho Instituto, se considera que obligar a los Trabajadores a contar con acceso a una computadora o a un teléfono celular (convencional o *inteligente*) para poder ejercer su derecho a elegir Afore resultaría discriminatorio para diversos grupos, a saber:

- a) Por nivel de urbanización (zonas urbanas vs zonas rurales). Como se aprecia en la gráfica anexa, sólo el 39% de la población rural hace uso de internet y el 37% tiene acceso a un teléfono móvil inteligente.

1.2.1 Uso de las TIC por la población de 6 años o más en México

Los resultados indican que el Internet es la TIC más usada a nivel nacional, ya que 64 de cada 100 personas de 6 años o más la utilizan. Sin embargo, entre zonas urbanas y rurales se observa una diferencia de 32 puntos porcentuales en el nivel de uso, ya que, en las zonas urbanas el 71% de la población de 6 años o más usa el Internet, mientras que en las zonas rurales solo el 39%.

Por el contrario, el teléfono móvil convencional es el dispositivo menos usado a nivel nacional, pues solo 14 de cada 100 personas de 6 años o más lo utiliza. Además, de las TIC estudiadas, este dispositivo es el único que es más usado en zonas rurales que en zonas urbanas, ya que mientras que el 17% de la población de 6 años o más que vive en zonas rurales lo utiliza, en zonas urbanas este porcentaje es de 13%.

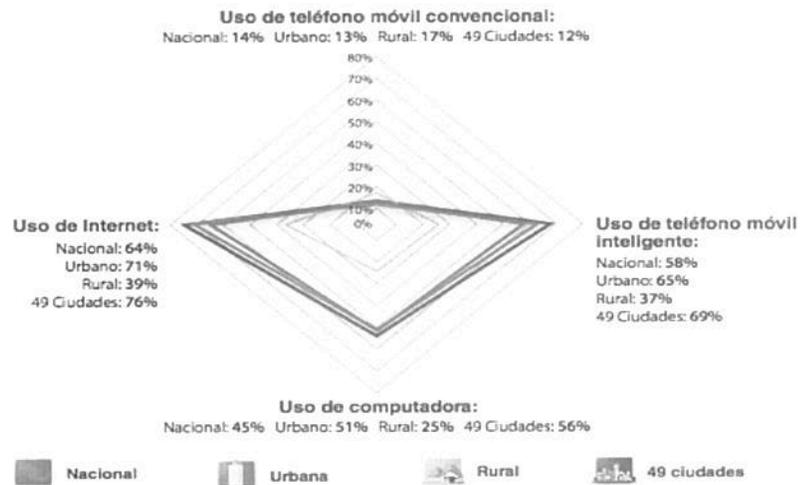
Por otro lado, en las 49 ciudades incluidas en el estudio el 76% de la población de 6 años o más utiliza Internet, 69% usa *Smartphone*, 56% usa computadora y solo el 12% usa un teléfono móvil convencional. Con excepción de este último, el nivel de uso es mayor que el promedio nacional (ver figura 1.2.1.1).

Figura 1.2.1.1

Usos de TIC de la población de 6 años o más

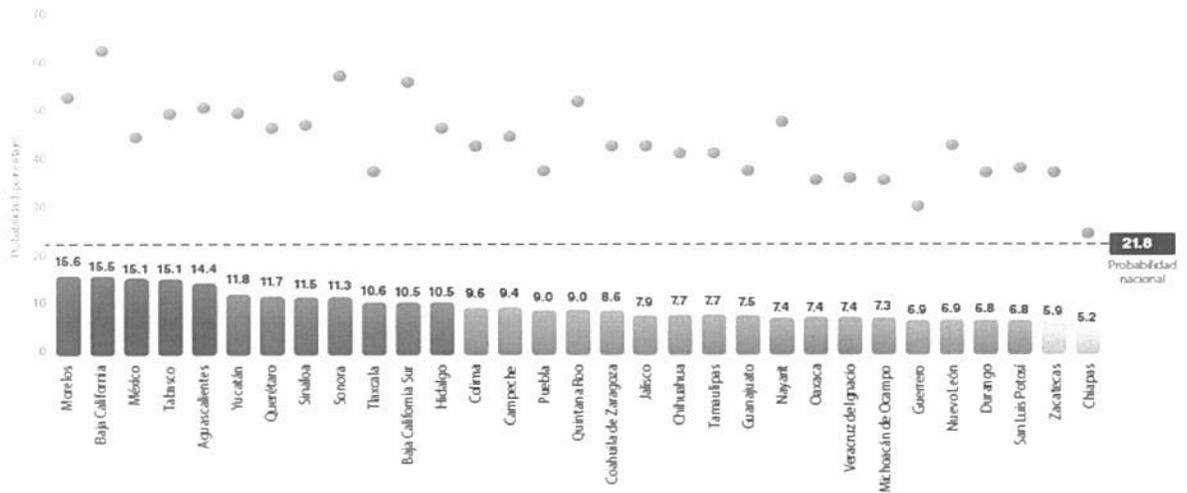
-  Población de 6 años o más en el país: **111.7 millones**
-  Urbana: **86.6 millones**
-  Rural: **25.5 millones**
-  49 ciudades: **55.2 millones**

Fuente: IFT con datos de la ENDUTIH 2017.
Nota: Todos los porcentajes de uso de las TIC están calculados respecto a la población de 6 años o más.



Si a esto sumamos la revisión del uso que se le da para una interacción con entidades públicas, encontramos que es sumamente bajo, ya que si bien a nivel nacional es de 21.8%, para las zonas rurales esta probabilidad es inferior al 15.6% y hay casos como en Chiapas que es de sólo 5.2%, como se aprecia en la gráfica siguiente:

Probabilidad de interactuar con el gobierno por Internet en zonas rurales por entidad



Nota: Las barras de la gráfica representan las probabilidades de interactuar con el gobierno por Internet en zonas rurales, mientras que los puntos representan las probabilidades de uso de Internet en zonas rurales para cada entidad federativa.
Fuente: IFT con datos de la ENDUTIH 2017.

- b) Por condición socioeconómico de la población: al segmentar los hogares por decil de ingreso se observa que, a mayor ingreso del hogar, mayor acceso a servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, únicamente el 55.9% de los hogares cuentan con al menos servicios móviles, esto en comparación al 97.3% del decil superior.



Servicios fijos de telecomunicaciones

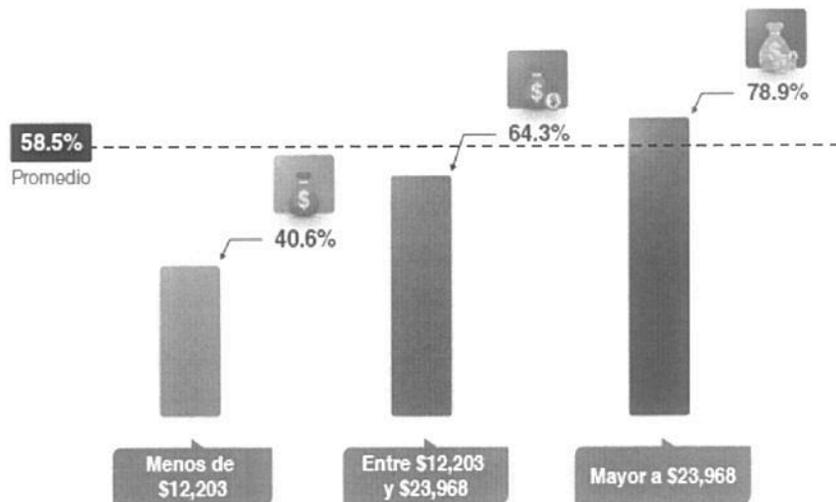
Servicios móviles de telecomunicaciones

Afore Azteca

Y si vemos el porcentaje del ingreso que se destina al consumo de internet, encontramos que es la población de menores la que tiene un mayor gasto en este tipo de servicios.



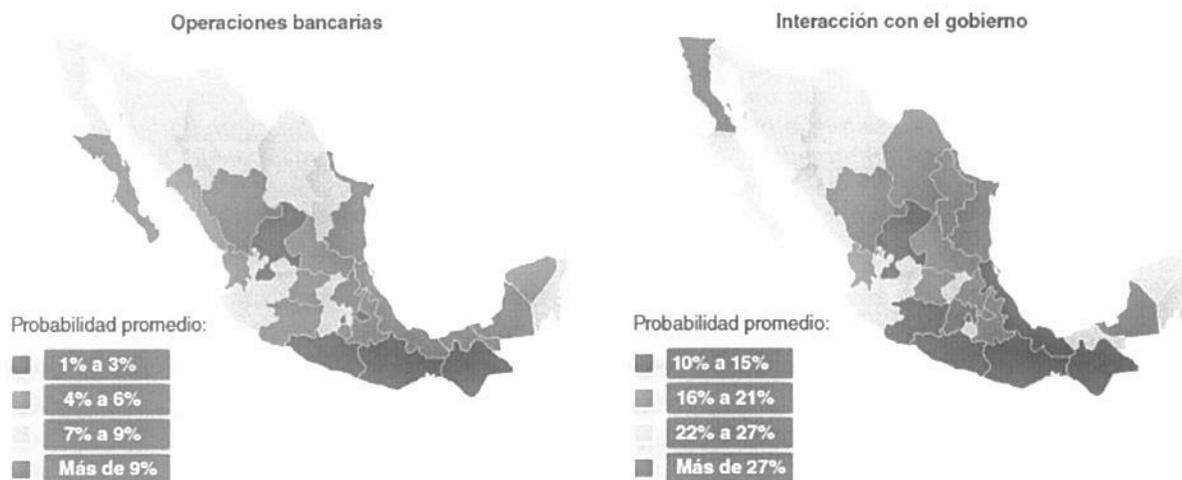
Con respecto al nivel de ingreso, los usuarios de telefonía móvil con acceso a Internet cuyo hogar tiene un ingreso alto, tienen una probabilidad de más de 78.9% de interactuar con el gobierno que los usuarios cuyo hogar tiene un ingreso bajo con solo 40.6%



De igual manera son las entidades del país más pobres las que cuentan con menor interacción con las entidades públicas conforme se observa en el siguiente gráfico:



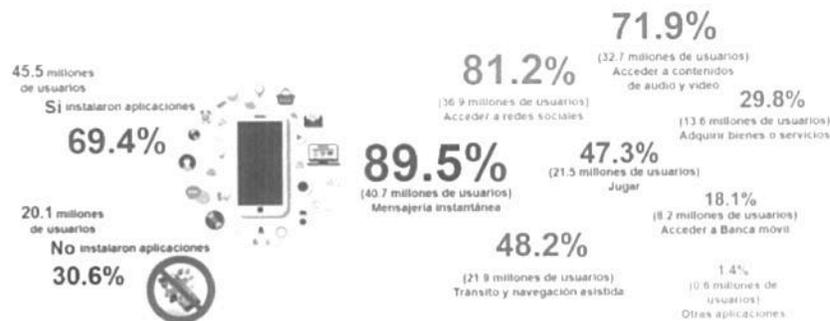
- c) Por género: cuando se analiza el uso del internet por género y entidades federativas, se observa que hay una muy baja probabilidad de que la población femenina emplee el internet para interactuar con las entidades públicas y para realizar transacciones bancarias:



Fuente: IFT con datos de la ENDUTIH 2017.

De los usuarios de celular *inteligente*, 45.5 millones instalaron aplicaciones en sus teléfonos: 89.5% de mensajería instantánea, 81.2% herramientas para acceso a redes sociales, 71.9% aplicaciones de contenidos de audio y video, y 18.1% alguna aplicación para acceder a banca móvil.

Usuarios de celular inteligente que instalaron aplicaciones en su dispositivo, 2018



Nota: Los usuarios pueden instalar más de una aplicación en su dispositivo

5.- Transgrede el Principio de Progresividad consagrado en el ya citado artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos Tratados Internacionales de los que México es Parte, toda vez que establece normas regresivas, ya que restringen el Derecho de Traspaso de los Trabajadores, al condicionar su ejercicio a tener un medio de comunicación no presencial (teléfono, computadora, etc.).

El Principio de Progresividad al que se alude, obliga al legislador, en este caso a la CONSAR en ejercicio de la *potestas normandi*, a ampliar el alcance y la tutela de los derechos consagrados en la normatividad SAR, derechos imbibitos en el Derecho Humano a la Seguridad Social, consagrado en el artículo 123 de la Constitución y 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros, el cual comprende, de acuerdo a lo señalado por la Organización Internacional del Trabajo "... la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. ..." (Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf (fecha de consulta: 6 de octubre de 2016).

La CONSAR aún no ha demostrado si los beneficios de los controles rebasan los costos que ahora enfrentan los Trabajadores. En este sentido, valdría la pena conocer los manuales y procedimientos de supervisión de la CONSAR para evaluar los impactos de cambios regulatorios.

Sin una evaluación real sobre los beneficios de los controles por parte de la CONSAR, sólo queda señalar que si existe daño reputacional al SAR por:

- I. Introducir requisitos excesivos que inhiben al Trabajador a solicitar un trámite.
- II. Restringir y discriminar a los Trabajadores que por su condición social no cuenten con algún dispositivo ya sea telefónico o de computación para poder realizar el trámite.
- III. No enfocarse en temas prioritarios en el sistema SAR como lo es la viabilidad económica de las futuras pensiones de los mexicanos.

Conforme a las mejores prácticas de mejora regulatoria, la autoridad debe de ponderar e identificar alternativas de regulación que no vayan en detrimento de los Trabajadores y las AFORES, a través de actos de molestia y trámites redundantes que significan costos en términos de competitividad y eficiencia de los mercados. En este sentido, las regulaciones deben de ser equilibradas y acordes a los fines que persiguen, de tal suerte que no impacten de manera diferenciada a sectores o agentes económicos.

Conclusiones:

- El proyecto de reforma de la CUO, está transgrediendo Derechos Humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en Tratados Internacionales de los que México es Parte, y por ende, de aplicación obligatoria; en específico, el Derecho Humano de Igualdad y No Discriminación y el Derecho Humano a la Seguridad Social; así como las Garantías Constitucionales de Legalidad y Seguridad Jurídica; ello, al dejar en un estado de discriminación a las personas que por situaciones económicas, sociales, culturales, demográficas, entre otros, no cuentan con un teléfono celular o correo electrónico al que le sea notificado el FCT; limitando el ejercicio del Derecho de Traspaso de éstas.
- Se restringe al sector que no cuenta con teléfono celular o correo electrónico, el acceso a los beneficios de la Seguridad Social; y específicamente, se vulnera su Derecho de Traspaso previsto en el artículo 76 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Se transgrede el Derecho a la Libre Decisión de los Trabajadores de traspasar su Cuenta Individual a la Afore de su elección, toda vez que, pese a que el Trabajador al momento de solicitar su FCT ha decidido y consentido realizar su traspaso de Afore, se pretende dejar inactivo dicho folio para que las Administradoras puedan realizar labores de retención de los Trabajadores, con lo cual, se antepone el interés económico de las Administradoras, respecto de la voluntad del Trabajador.
- Permite acciones que promueven la concentración de mercado al dificultar el Derecho de Traspaso de los Trabajadores, transgrediendo el Principio de Libre Competencia y Concurrencia, previsto en el artículo 28 de la Constitución y 25 de la LSAR.

En virtud de lo expuesto, y toda vez que puede interpretarse que la exigencia del FIT es contraria a los objetivos de la LSAR, se considera conveniente eliminar la misma.

Por lo expuesto,

A USTED C. COORDINADOR GENERAL DE MANIFESTACIONES DE IMPACTO REGULATORIO, atentamente pido se sirva:

PRIMERO.- Tenerme por apersonada formulando las observaciones descritas en el presente escrito, al Anteproyecto de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

SEGUNDO.- Dé vista con las observaciones a que se alude a las Autoridades involucradas.

TERCERO.- Respetar el plazo establecido en el artículo 69H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y otorgar a los particulares y al sector de las AFORES un plazo razonable para



emitir su opinión u observaciones al Anteproyecto objeto de las observaciones formuladas en el presente escrito.

CUARTO.- Contratar a los expertos en materia de Sistemas de Ahorro para el Retiro y en economía para que apoyen en el análisis de los efectos que tiene en el sector la publicación de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro.

Ciudad de México a 15 de julio de 2019

Atentamente.

**XIMENA MONTES DE OCA DESACHY
REPRESENTANTE LEGAL
AFORE AZTECA, S.A. DE C.V.**