



Oficio No. CONAMER/21/2465

**Asunto:** Se emite Dictamen Preliminar respecto del anteproyecto denominado **Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro.**

**Ref.- 05/0029/060521**

Ciudad de México, a 04 de junio de 2021

**MTRO. GABRIEL YORIO GONZÁLEZ**  
**Subsecretario de Hacienda y Crédito Público**  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
**Presente**

Me refiero al anteproyecto denominado **Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 06 de mayo de 2021, a través del sistema informático correspondiente<sup>1</sup>.

Sobre el particular, le informo que con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*<sup>2</sup> (Acuerdo Presidencial) la procedencia del supuesto aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*<sup>3</sup> (LSAR) señala en el artículo 5, I, II y XVI, que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), cuenta con facultades para regular y establecer, a través de disposiciones de carácter general, los procedimientos para la operación y el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), así como para la constitución, organización, funcionamiento, operación y participación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

<sup>1</sup> <http://www.cofemersimir.gob.mx>

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

<sup>3</sup> Publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996, con su última modificación el 16 de diciembre de 2020.





Asimismo, con fundamento en los artículos Tercero, fracción V, y Cuarto del Acuerdo Presidencial, se le informo que procede el supuesto de excepción aludido por la SHCP (i.e. los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter general, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, toda vez que conforme a la información presentada por esa Dependencia en la AIR y derivado del análisis efectuado sobre el anteproyecto, es posible anticipar que los beneficios serán superiores a los costos de cumplimiento que generará la propuesta para los particulares, tal y como se detallará más adelante en el presente oficio.

En este sentido, el anteproyecto y su AIR correspondiente quedan sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*<sup>4</sup> (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, cuarto párrafo y 75 de dicho ordenamiento, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

### DICTAMEN PRELIMINAR

#### 1. Consideraciones sobre los requerimientos de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que, a través del AIR correspondiente, así como de su documento anexo denominado *20210506132521\_51095\_Anexo Calidad Regulatoria CUO 20210504.pdf*, la autoridad señaló lo siguiente:

*“esta Comisión solicita considerar la siguiente acción de desregulación reconocida mediante el oficio CONAMER/20/1832 de fecha 23 de abril de 2020, relativo a la Reiteración del Dictamen Final de las Modificaciones y adiciones de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020”.*

De lo anterior, la SHCP destacó las siguientes acciones de simplificación regulatoria:

Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria identificadas por la SHCP		
Artículo	Acción de desregulación	Ahorros (pesos)
14	Se elimina el contacto una vez al año a través de correo certificado con acuse de recibo a las personas trabajadoras de 60 años o más que no hayan iniciado su trámite de pensión con la finalidad de informar sobre su situación y sus recursos, permitiendo a las Administradoras el uso de cualquier otro medio no presencial que establezcan en sus Manuales de Políticas y Procedimientos.	\$ 1,567,530
90, fracción VI	Se da la oportunidad de que el área o unidad específica que se constituya dentro de la estructura de la Administradora, las Empresas Operadoras y Prestadoras de Servicio, encargada de los aspectos relacionados con la administración del Riesgo Tecnológico, seguridad tecnológica y cibernética, así como de la seguridad de la información cuente con personal	\$1,582,255

<sup>4</sup> Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.





Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria identificadas por la SHCP		
Artículo	Acción de desregulación	Ahorros (pesos)
	certificado en materia de seguridad cibernética avalado por organismos nacionales de estandarización, además de los internacionales que establece la normatividad actual.	
154	Se elimina la obligación de las Administradoras de asegurarse que los contratos de administración de fondos se encuentren Vigentes, estén completos y cumplan con la regulación por incluirse en las solicitudes de registro.	\$5,573,782.40
156	Se deroga el artículo relativo a la valoración de los expedientes de Registro de las Cuentas Individuales.	\$3,194,880
<b>TOTAL</b>		<b>\$11,918,447.40</b>

En referencia a lo anterior, esta Comisión observa que efectivamente, a través de la emisión del instrumento jurídico antes mencionado, se eliminaron dichas obligaciones regulatorias, las cuales generan ahorros que ascienden a **\$11,918,447.40 pesos totales**.

Por otro lado, la CONSAR a través de la SHCP, señaló que derivado de las modificaciones planteadas en el presente anteproyecto y que son acciones de simplificación regulatoria se generan los ahorros siguientes:

Cuadro 2. Acciones de simplificación regulatoria contenidas en la propuesta regulatoria			
Artículo	Acción de desregulación	Metodología de cálculo	Ahorros
Artículo 1 fracción V, XLIX, fracción LXXII bis y fracción CXIII y todo referenciado al Folio de Conocimiento del Traspaso	Se elimina el Folio de Conocimiento del Traspaso (FCT) en los procesos de Traspasos y el esquema de Recertificación; es un folio único asignado por las Empresas Operadoras a solicitud del trabajador, con el que el propio trabajador confirma que tiene conocimiento de los posibles efectos derivados del traspaso de su Cuenta Individual.	<p>Con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras, se elimina FCT, en los procesos de Traspasos y Recertificación, para lo cual se considera lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Total, de solicitudes de Folio de Conocimiento del Traspaso generadas en el SAR, del 24 de enero de 2020 al 18 de marzo de 2021 (546,148).</li> <li>Un trabajador que gane dos salarios mínimos mensuales (\$8,502.00*)</li> <li>El tiempo promedio estimado para la verificación del FCT por parte del Trabajador (20 minutos).</li> </ul> <p>Costo de la revisión del trabajador al FCT: \$6,444,546.00 por la eliminación</p> <p>Ahorro total estimado anual por la eliminación del FCT para los procesos de Traspaso y Recertificación: \$6,444,546.00 por la eliminación</p> <p>Se consideró el salario mínimo diario = \$141.70 para el territorio nacional, de acuerdo con lo publicado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos <a href="https://www.gob.mx/conasami/articulos/incrementoal-salario-minimo-para-2021?idiom=es">https://www.gob.mx/conasami/articulos/incrementoal-salario-minimo-para-2021?idiom=es</a></p>	\$6,444,546
Artículo 428 primer párrafo	Se modifica el artículo de referencia en su primer párrafo derivado del cambio en el proceso de Retiro Parcial por Desempleo al que se refiere la fracción II del artículo 191 de la Ley del Seguro Social, ya que, en lugar de hacerse en seis parcialidades, se realizará en un solo pago. Por consiguiente, se eliminan los párrafos citados que hacían alusión a que la Administradora debía verificar el estado de desempleo del trabajador para realizar los pagos subsecuentes, y de su suspensión en caso de	<p>Con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras, se cambia el proceso de Retiro Parcial por Desempleo para que el trabajador disponga en un solo pago de los recursos y, por lo tanto, acuda solo en una ocasión en lugar de seis para el caso de retiros presenciales, para lo cual se considera lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitudes Totales de Retiro Parcial por Desempleo tipo b de enero a marzo 2021 (203,971).</li> <li>Las veces que deja de acudir a la Administradora a cobrar las parcialidades (5 veces).</li> <li>El tiempo que invierte un trabajador en desplazarse a una sucursal de la Administradora (2 h).</li> <li>Se estima el porcentaje de Retiros Parciales por Desempleo tipo b de acuerdo con la fracción II del artículo 191 de la Ley del Seguro social que son presenciales (40% del total de solicitudes).</li> <li>Un trabajador que haya perdido su empleo en el que ganaba dos salarios mínimos mensuales (\$8,502.00*).</li> </ul>	\$28,898,469





Cuadro 2. Acciones de simplificación regulatoria contenidas en la propuesta regulatoria			
Artículo	Acción de desregulación	Metodología de cálculo	Ahorros
	detectar su reincorporación al régimen obligatorio.	Trabajadores que acudieron por su pago de forma presencial: 81,588 trabajadores acuden presencialmente por su pago  Costo del tiempo de traslado del trabajador: \$354.20 (5 veces) = \$28,898,469.60  Ahorro total estimado anual por la eliminación de las parcialidades en el pago del Retiro Parcial por Desempleo = \$28,898,469.00 Se consideró el salario mínimo diario = \$141.70 para el territorio nacional, de acuerdo con lo publicado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos <a href="https://www.gob.mx/conasami/articulos/incrementoal-salario-minimo-para-2021?idiom=es">https://www.gob.mx/conasami/articulos/incrementoal-salario-minimo-para-2021?idiom=es</a>	
Total, de ahorros			\$35,343,015.00 pesos

Respecto a los ahorros por acciones de simplificación regulatoria señalados en el cuadro anterior y que son resultado de la propia actualización del anteproyecto en comento, la SHCP solicitó *“considerar este monto de ahorro por concepto de desregulación del presente anteproyecto para efectos de ser considerado para la emisión de futuras propuestas regulatorias, toda vez que los costos de implementación son cubiertos en los términos antes precisados”*.

Por tales motivos esta CONAMER toma nota de las acciones y sus correspondientes ahorros, mismos que serán utilizadas para el cumplimiento del artículo 78 de la LGMR para la emisión de futuras propuestas regulatorias, mientras que derivado del análisis de la propuesta regulatoria y su AIR, se reconoce que los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente **\$10,854,693.20 pesos totales** tal y como se explicará más adelante en el presente escrito.

Por otro lado, este órgano desconcentrado observa que la SHCP da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial al incluir en el apartado de “Considerandos” del anteproyecto, la referencia expresa de las acciones de simplificación regulatoria llevada a cabo, tal y como se menciona a continuación:

*“Que para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, así como al artículo Quinto del “Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, deben considerarse las acciones de desregulación relativas a los artículos 14, 90 fracción VI, 154 y 156 de las Modificaciones y Adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020”*.

Por lo anterior, la CONAMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias fueron flexibilizadas, simplificadas o





eliminadas, de conformidad con la emisión de los instrumentos regulatorios antes señalados. Por tal motivo y en relación con lo indicado en el párrafo anterior, se advierte que los ahorros que generarán tales acciones desregulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto. Bajo tales premisas, esta Comisión estima que se atiende lo previsto en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

### **I. Consideraciones Generales**

En la hipótesis del ingreso permanente de Milton Friedman<sup>5</sup>, se asume que el consumidor ajusta su gasto a las variaciones en sus expectativas de ingreso a largo plazo, sin considerar las variaciones transitorias de su ingreso corriente. Por consiguiente, el consumo se descompone en dos partes: permanente (aquella que los consumidores esperando varía en el futuro) y temporario (porción del ingreso de un consumidor que este considera no se mantendrá en el tiempo).

#### **Ecuación de consumo permanente: $C^P = \kappa(\tau, \omega, \eta) \gamma^P$**

La ecuación de consumo permanente especifica que está en función de una proporción del ingreso permanente ( $\kappa$ ); pero también depende de otras variables; en particular de la tasa de interés ( $\tau$ ) o un conjunto de tasas de interés al que el consumidor puede prestar o pedir prestado; de la relativa importancia del ingreso de la propiedad y no propiedad simbolizado por el cociente de la riqueza humana a ingreso ( $\omega$ ) y de los factores representados por la variable ( $\eta$ ) que contiene los gustos y preferencias.

Bajo dichas consideraciones, el ingreso permanente se encuentra en las ganancias esperadas; tal como, la tasa de interés, constituyéndose así en instrumento fundamental para la decisión de ahorro de las personas, por lo que resulta inoperante contar con información suficiente que les permitan los sujetos comparar, las opciones de instrumentos financieros para incrementar sus ahorros para el futuro.

Asimismo, el modelo tradicional del ciclo vital del ahorro desarrollado por Franco Modigliani<sup>6</sup> señala que en una economía donde existe un mercado de capitales definido, una persona sigue un ciclo en el que al nacer no percibe ingresos en su etapa de madurez y con ellos incorporación al mercado laboral es donde más ingresos genera y después al envejecer es posible que vuelva a quedarse sin ingresos. Considerando lo anterior y que las personas tratarán de mantener una forma continua de consumo durante toda su vida, cobra importancia el modelo de desarrollo considerando que los agentes económicos en sus últimos años de trabajo no consumirán todo su ingreso, sino que destinar una cantidad del ahorro que más tarde detraerán en su jubilación.

<sup>5</sup> Friedman, Milton (1957) "The Permanent Income Hypothesis" a Theory of the consumption function.  
<sup>6</sup> Premio Nobel de Economía 1958.





Sin embargo, aun cuando muchas economías cuentan con mercados financieros desarrollados, se difiere notablemente del modelo antes descrito y estas desviaciones introducen cierta ambigüedad en el análisis de los posibles efectos de las pensiones privadas sobre el ahorro. La incertidumbre sobre el ingreso y cantidad de las prestaciones puede incrementar o reducir el ahorro en función de si las personas sobre valoran o subestiman sus futuras pensiones.

Sobre el particular, el marco institucional del sistema de pensiones en México antes de 1996 era una facultad exclusiva del Gobierno Federal, donde la cifra de asegurados ascendían a 35 millones de pensionados; sin embargo, fue en 1996 cuando se empezó a gestar el nuevo sistema de pensiones en mercado en la LSAR. Bajo este nuevo marco regulatorio, las personas trabajadoras beneficiados por el sistema de pensiones pasaban de un *esquema colectivo de reparto y beneficios definidos* a uno de *contribuciones definidas*:

- i. En el *esquema colectivo de reparto y beneficios definidos*, es necesario cubrir cierto número de aportaciones o periodo de cotización para acreditar el derecho a una pensión predeterminada donde las aportaciones de las personas trabajadoras en activo no se acumulan en un fondo sino que son destinados a financiar las pensiones de las personas trabajadoras jubilados.
- ii. En cambio las *contribuciones definidas*, con las aportaciones hechas a los SAR donde se acumulan en una cuenta individual construyendo el patrimonio que en el momento del retiro financiará el pago de una pensión. El monto de la pensión es determinado por el número de aportaciones monto tiempo y frecuencia con la que se realizan, así como el rendimiento obtenido.

Cabe señalar que, el nuevo sistema de pensiones en México fue la respuesta institucional al costo fiscal que representaba el sistema de reparto respecto del cual, la SHCP estimaba que de no haberse llevado a cabo esta reforma, el costo financiero para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las personas trabajadoras del Estado (ISSSTE) hubiera sido 141 veces el valor del Producto Interno Bruto de este año<sup>7</sup> por lo cual, se creó una fuente amplia y permanente de oferta crediticia de largo plazo, tanto para el gobierno como para el sector privado, autorizando al sector financiero su participación en el SAR a través de las AFORES creando con ello a las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES).

En este sentido, la CONSAR tiene como labor fundamental en la regulación del SAR, el cual está constituido por las cuentas individuales de las personas trabajadoras que administran las 10 AFORES autorizadas actualmente, mismas que entregan información recurrentemente a fin de supervisar que los recursos de las personas trabajadoras se inviertan de acuerdo a los parámetros y límites establecidos por dicho órgano regulador.

<sup>7</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.





Al respecto, es importante destacar que el cierre del tercer trimestre 2019, de acuerdo con el informe trimestral rendido por la CONSAR al Congreso de la Unión sobre la situación del SAR, el porcentaje de Ahorro Voluntario respecto de los activos totales en el sistema continúa siendo muy bajo; 2% de los \$3,986,480 millones de pesos administrados. Aunado a lo anterior, durante el 2019 respecto al Ahorro Voluntario se superaron los \$92,185 millones de pesos, lo que representa un incremento con respecto al año anterior de 30.7% en términos reales.

Asimismo, derivado de los estudios realizados por la CONSAR y encuestas realizadas a las AFORES se advierte que los principales motivos por los cuales las personas ahorran son: prever una emergencia 64%; prepararse para el retiro 45%, y pagar deudas 36%.

Sobre lo anterior, pese a que se advierte una preocupación latente en torno al tema del retiro, 76% de los encuestados tiene la perspectiva sobre el ahorro como un efecto remanente; es decir, no se asigna con cada ingreso una cantidad específica que determine una administración de sus recursos, de modo que los montos destinados para el ahorro son variables y de acuerdo diversas respuestas en ocasiones son nulos al no contar con ese remanente final. Aunado a ello, 43% de los encuestados aún desconocida la idea del ahorro voluntario así como la forma en la que se encuentra relacionado con una AFORE.

Sobre el particular, cabe destacar que una AFORE se administra, invierte y resguarda las aportaciones que hacen los patrones, el gobierno y las personas trabajadoras a la cuenta individual de cada trabajador<sup>8</sup>.

El sistema de pensiones mexicano, que representa más de 6,573,494.4 millones de pesos, estos recursos son administrados por 10 AFORE hasta el cierre de abril del año en curso, según la CONSAR<sup>9</sup>:

1. *Azteca*
2. *Citibanamex*
3. *Coppel*
4. *Inbursa*
5. *SURA*
6. *Invercap*
7. *Pensión ISSSTE*
8. *Principal*
9. *Profuturo*
10. *XXI Banorte*

<sup>8</sup> CONSAR, 2019. ¿Qué es una AFORE?, Gobierno de México.

<sup>9</sup> CONSAR, 2020. ¿Cómo elegir la mejor AFORE? Rendimientos, comisiones y servicios-





Asimismo, las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES) son los fondos donde las AFORES invierten los recursos de las personas trabajadoras buscando obtener el mejor rendimiento posible bajo las medidas de supervisión del organismo regulador; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), se clasifican en 5 principales grupos de personas de acuerdo a la edad del trabajador<sup>10</sup>.

- **Siefore básica 4:** para personas de 36 años o menos.
- **Siefore básica 3:** para personas entre 37 y 45 años.
- **Siefore básica 2:** para personas entre 46 y 59 años.
- **Siefore básica 1:** para personas de 60 años y más.
- **Siefore básica 0 o Siefore básica de pensiones:** para personas de 60 años y más, que están próximos a realizar retiros totales por pensión o negativa de pensión.

Es importante mencionar que debido a la volatilidad del mercado, la inversión de los ahorros de las personas trabajadoras debe ser de la manera más cuidadosa posible. Es por ello, que la edad importa mucho a la hora de invertir los ahorros pues dependiendo el horizonte de tiempo para retirarse, es como se invertirán los recursos.

Sobre el particular, es necesario destacar que el pasado 16 de diciembre de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (Reforma de Pensiones), mismo que entró en vigor el 1 de enero de 2021, la cual estableció entre otras acciones las siguientes:

- Redujo el número de semanas de cotización que se requieren para gozar de las 1,250 a 1,000 semanas de cotización, a través de la modificación de los artículos 154 y 162.
- Modificó la composición de las aportaciones del Estado para beneficiar sólo a las personas trabajadoras de menores ingresos, sin incrementar su monto total, a través de la modificación del artículo 168.
- Aumentó el monto de la pensión garantizada que se otorga a las personas trabajadoras que actualmente es de \$3,289 pesos que, cumpliendo con los requisitos para gozar de las prestaciones de cesantía y vejez previstos en el marco jurídico vigente, no tienen los recursos suficientes en su cuenta individual para obtener una pensión mayor a dicho monto.

Lo anterior, a través de la reforma al artículo 170 modificando la forma en la que se calcula la pensión, ya que ahora se considerarán las semanas de cotización en lugar de la pensión garantizada actual de \$3,289 pesos (reduciéndose de 1,250 a 1,000; el

<sup>10</sup> El Economista, 2017, ¿Qué son las SIEFORES y cómo funcionan?, Opinión.





promedio del salario base de cotización que el trabajador obtuvo durante su vida laboral y la edad del trabajador).

- Implementó diversas acciones a fin de potenciar la pensión que puede obtener el trabajador con el saldo de su cuenta individual y diversificar los riesgos a los que está expuesto durante el periodo de gozo de la pensión, al ampliar las opciones a las que puedan acceder las personas trabajadoras para disponer de los recursos de su cuenta individual en el momento de obtener una pensión; ello, con la modificación a los artículos 157 y 164.

Tales medidas se instrumentaron toda vez que la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* únicamente contemplaba solo dos opciones, que el trabajador eligiera entre contratar un seguro de renta vitalicia o mantener los recursos en una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) y poder efectuar retiros programados, por lo que con la Reforma de Pensiones las personas aseguradas podrán elegir ambas opciones.

Derivado de la Reforma de Pensiones, se hizo necesaria la modificación de la regulación secundaria aplicable en la materia; es decir, las *Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro*, así como las *Disposiciones de carácter general aplicables a los retiros programados*; ello, considerando que las modificaciones a las opciones para que las personas trabajadoras puedan pensionarse, permitiendo la convivencia las modalidades de Renta Vitalicia y Retiros Programados, por lo que resulta necesario incorporar la estructura regulatoria que permita la implementación de estas opciones pensionarias.

Asimismo, es necesario implementar un nuevo tratamiento para favorecer a los Beneficiarios de las Cuentas Individuales, los cuales en términos del artículo 193 de la *Ley del Seguro Social*, podrán disponer directamente ante la AFORE respectiva los recursos a que legalmente tengan derecho, sin necesidad de contar con el reconocimiento como Beneficiarios por parte de un órgano jurisdiccional, al tiempo que resulta necesario contar con una base de datos que permita a los interesados identificar si se encuentran designados como Beneficiarios de alguna Cuenta Individual, a fin de agilizar y facilitar el ejercicio de sus derechos relativos, así como el seguimiento de los trámites correspondientes.

Aunado a lo anterior, derivado de dicha Reforma es prioritario implementar a través de la emisión de la propuesta regulatoria elementos para mejorar los esquemas de portabilidad de derechos entre Institutos de Seguridad Social, a fin de mejorar la atención que se brinda a las personas trabajadoras.

De lo anterior, la CONAMER considera adecuada la formalización de la propuesta regulatoria, en virtud de que ésta coadyuvará implementar de manera integral la Reforma de Pensiones en beneficio de las personas trabajadoras, al tiempo que se fortalece el sistema de pensiones del país, disminuyendo el umbral de semanas de





cotización, aumentando las aportaciones para el retiro, ampliando la cobertura de los beneficios.

## **II. Objetivos regulatorios y problemática**

En lo referente al presente apartado, esa Dependencia a través del AIR correspondiente, detalló que la propuesta regulatoria tiene los siguientes objetivos particulares:

- i. *“Realizar las modificaciones normativas necesarias para permitir la implementación de la Reforma de Pensiones, en lo relativo a la materia operativa, tema de las Disposiciones objeto de modificación, con la finalidad de facilitar los trámites y el ejercicio de sus derechos a los Beneficiarios designados conforme al artículo 193 de la Ley del Seguro Social reformada;*
- ii. *Realizar una serie de precisiones conceptuales que armonicen de manera sistemática la normatividad y faciliten la interacción entre (AFORES) y los Institutos de Seguridad Social, con la finalidad de hacer más eficientes los trámites que realicen las personas trabajadoras, en torno a los esquemas de portabilidad;*
- iii. *Eliminar el esquema del Folio de Conocimiento de Traspaso; a fin de reducir cargas operativas y costos, aunado a que los datos susceptibles de comparación que incentivan en las personas trabajadoras, tomas de decisiones responsables e informadas se encuentran a su disposición de manera permanente en la página oficial de Internet de CONSAR, así como en otros canales y mecanismos que las AFORES con más frecuencia ponen a su disposición;*
- iv. *Eliminar el esquema de la Recertificación, al considerar que los costos generados en dicho proceso podrían generar mayores impactos en temas que incidan de una manera más directa en el servicio en beneficio de las personas trabajadoras, particularmente respecto a inversiones, así como la orientación y atención a problemáticas brindada en todos los canales de atención;*
- v. *Mejorar el esquema de retiros por desempleo, permitiendo que el retiro a que haya lugar se concentre en una sola exhibición, pues anteriormente existían casos en los que los montos mensuales eran demasiado bajos y no resultaban de utilidad real para las personas trabajadoras;*
- vi. *Perfeccionar los elementos para permitir el intercambio de información a través de las Interfaces de programación de Aplicaciones (API's) a fin de abrir las opciones de trámites y servicios a través de nuevos participantes, pues si bien el artículo 337 bis de las Disposiciones vigentes ya se contiene los lineamientos mínimos para permitir el análisis y, en su caso, aprobación de esta clase de*





*nuevos modelos, en atención al contexto actual en que las Tecnologías Financieras se encuentran en constante innovación y transformación, se considera necesario adicionar un capítulo específico para tal efecto de perfeccionamiento, lo cual además contribuirá favorablemente en el seguimiento de la adecuada implementación de la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera;*

- vii. *Incluir reglas que permitan agilizar la recuperación de recursos por parte de las AFORES respecto de las aportaciones que hayan sido efectuadas a Institutos de Seguridad Social diversos a aquellos en los que las personas trabajadoras efectivamente hayan cotizado, problemática conocida como "Institutos Cruzados", y*
- viii. *Crear una base de datos que permita a cualquier interesado conocer si se encuentra designado como Beneficiario respecto de alguna cuenta individual, en armonía con lo previsto en el artículo 193 de la Ley del Seguro Social reformada".*

Asimismo, la SHCP destacó que la emisión de la propuesta regulatoria deriva de "la Reforma en Plan de Pensiones antes referida (Reforma) es necesario realizar modificaciones al marco normativo en el ámbito de las atribuciones de CONSAR para contribuir a su implementación, en particular en torno al nuevo esquema para cubrir el pago de las pensiones a través de Rentas Vitalicias o Retiros Programados, con la posibilidad, inclusive, de combinar ambos esquemas, así como facilitar el trámite de portabilidad para trabajadores que han sido cotizantes tanto al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las personas trabajadoras del Estado (ISSSTE). Asimismo, se realizan modificaciones conforme a los puntos expuestos en el numeral 1 anterior para fortalecer y facilitar el ejercicio de los derechos de los Beneficiarios designados ante las Administradoras, conforme al artículo 193 de la Ley del Seguro Social reformada".

Por lo anterior, esta Comisión da cuenta de los objetivos y situación que da origen a la regulación propuesta, mismos que fueron contestados en el apartado correspondiente del AIR.

### **III. Alternativas a la regulación**

En lo referente al presente apartado, la SHCP consideró que la propuesta regulatoria representa la mejor alternativa para atender la problemática señalada, toda vez que a través de su emisión se materializa las disposiciones contenidas en la Reforma de





Pensiones a efecto de beneficiar a las personas trabajadoras y fortalecer el sistema de pensiones del país tal y como se ha señalado con anterioridad, al tiempo que se logran ahorros y beneficios importantes de manera integral, tanto a las AFORES como a las personas trabajadoras.

Sin perjuicio de lo anterior, esa SHCP indicó que consideró diversas alternativas regulatorias y no regulatorias que pudieron haber sido aplicadas, tales como:

- a) No emitir regulación.- Al respecto, esa SHCP consideró tal alternativa, sin embargo fue descartada toda vez que *“esta posibilidad es inviable, ya que impediría la implementación de manera directa y eficiente de la Reforma, además de las otras modificaciones que buscan reducir costos operativos y facilitar el ejercicio de sus derechos, respecto de AFORES y personas trabajadoras, respectivamente, de manera destacada, con la eliminación del esquema de Recertificación y Folio de Conocimiento del Traspaso”*.
- b) Otro tipo de regulación.- Sobre tal alternativa, la SHCP señaló que *“se considera que la implementación de la Reforma a través de oficios resultaría impráctica ya que requeriría una emisión periódica de oficios, lo cual dificultaría su seguimiento y las labores de supervisión y vigilancia por parte de CONSAR, además que existen elementos que, no obstante la emisión de un oficio, éste se encontraría en contravención a lo establecido por la normatividad, lo cual representa un riesgo legal para la actuación de CONSAR. De este modo, el proyecto regulatorio presenta elementos normativos que representan un piso homogéneo para todas las AFORES sin distinciones, y al ser publicado en el DOF, brinda certeza respecto de sus alcances, contenido y observancia general para todos los regulados. Esta justificación también resulta aplicable para la alternativa de esquemas voluntarios, al contar con la misma naturaleza”*.

Tomando en cuenta lo anterior, la CONAMER observa que esa Secretaría contestó el apartado correspondiente a las alternativas a la regulación.

#### **IV. Impacto de la regulación**

- 1. Creación, modificación y/o eliminación de trámites

Respecto al presente apartado, la SHCP identificó la creación de dos trámites, de conformidad con lo siguiente:

Cuadro 3. Identificación de trámites de la SHCP	
Justificación	Información artículo 46 LGMR
Con la finalidad de facilitar el trámite de Alta para usuarios en el Sistema de Información Electrónica (SIE), se modifica	<b>Acción:</b> Modifica





Cuadro 3. Identificación de trámites de la SHCP	
Justificación	Información artículo 46 LGMR
<i>la fracción II del artículo 464 de las Disposiciones en los términos propuestos de la presente propuesta regulatoria con la finalidad de permitir al solicitante sustituir la emisión de instrumentos notariales con la clave de registro en el Registro General de Poderes de CONSAR, lo cual podría inclusive generar ahorros al evitar la solicitud de instrumentos emitidos por fedatarios públicos.</i>	<p><b>Nombre:</b> Alta y actualización en el Registro de Usuarios Autorizados para operar el SIE  <b>Tipo:</b> Beneficio  <b>Vigencia:</b> No aplica  <b>Medio de presentación:</b> Física o medios electrónicos (SIE)  <b>Requisitos:</b> los previstos en el artículo 464 del anteproyecto  <b>Población a la que impacta:</b> AFORES  <b>Ficta:</b> No aplica  <b>Plazo:</b> No aplica</p>
<i>Se modifica el artículo 464 bis para incluir en la obligación de contar con certificados para operar el SIE de al menos dos de sus representantes legales, a los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro (actualmente sólo se prevén Administradoras y Empresas Operadoras) ya que a través de dicho sistema se facilita tanto la entrega de información y desahogo de requerimientos por parte de los regulados (al ser un medio electrónico remoto), y por parte de CONSAR facilita y hace más eficientes las notificaciones de los actos administrativos que emite.</i>	<p><b>Acción:</b> Creación  <b>Nombre:</b> Alta y actualización en el Registro de Usuarios Autorizados para operar el SIE  <b>Tipo:</b> Obligación  <b>Vigencia:</b> No aplica  <b>Medio de presentación:</b> Física o medios electrónicos (SIE)  <b>Requisitos:</b> los previstos en el artículo 464 del anteproyecto  <b>Población a la que impacta:</b> Participantes en los sistemas de ahorro para el retiro  <b>Ficta:</b> No aplica  <b>Plazo:</b> No aplica</p>
<i>Se modificó el párrafo tercero del artículo 62 ter para ajustar la vigencia de las autorizaciones de los modelos presentados de tres a dos años con la finalidad de incentivar en mayor medida las actualizaciones a que haya lugar derivado de modificaciones normativas o actualizaciones en la infraestructura que presenten las AFORES.</i>	<p><b>Acción:</b> Modifica  <b>Nombre:</b> Autorización de Modelos Servicios con Factores de Autenticación  <b>Tipo:</b> Beneficio  <b>Vigencia:</b> 2 años  <b>Medio de presentación:</b> Física o medios electrónicos (SIE)  <b>Requisitos:</b> Los establecidos en la normatividad  <b>Población a la que impacta:</b> AFORES  <b>Ficta:</b> No aplica  <b>Plazo:</b> No aplica</p>
<i>Se modifica la redacción en el artículo 210 quáter con la finalidad de introducir, respecto de los modelos que sean presentados a consideración de CONSAR, los requerimientos técnicos que serán considerados en la implementación de tales modelos, ya que en ocasiones las interesadas presentaban sus modelos sin el nivel de detalle suficiente, lo que ocasionaba la formulación de requerimientos por parte de CONSAR. Asimismo, se establece un plazo de vigencia para los mismos de dos años, con la finalidad de incentivar la actualización de los modelos de acuerdo a las renovaciones de infraestructura que las AFORES vayan adoptando paulatinamente.</i>	<p><b>Acción:</b> Modifica  <b>Nombre:</b> Autorización de Modelos de autenticación para apoderados, tutores, curadores o beneficiarios.  <b>Tipo:</b> Obligación  <b>Vigencia:</b> 2 años  <b>Medio de presentación:</b> Física o medios electrónicos (SIE)  <b>Requisitos:</b> Los establecidos en la normatividad  <b>Población a la que impacta:</b> AFORES  <b>Ficta:</b> No aplica  <b>Plazo:</b> No aplica</p>
<i>Se adiciona el artículo 424 con la finalidad de permitir que las AFORES, que así lo deseen libremente, puedan implementar modelos para facilitar el retiro de aportaciones voluntarias a través de factores de autenticación nivel 3 o mayores, lo cual beneficiará de manera integral tanto a las personas trabajadoras al contar con canales adicionales para el retiro de tales recursos, así como a las AFORES, ya que la implementación de los modelos conlleva el uso de medios remotos que representan ahorros de carácter administrativo. Asimismo, se fija el plazo de dos años de vigencia de los modelos, para incentivar la actualización de los mismos conforme a modificaciones en la normatividad que les resulte aplicable o actualizaciones al interior de cada Afore que haya elegido su implementación.</i>	<p><b>Acción:</b> Creación  <b>Nombre:</b> Autorización para implementar modelos de retiro de aportaciones voluntarias  <b>Tipo:</b> Obligación  <b>Vigencia:</b> 2 años  <b>Medio de presentación:</b> Física o medios electrónicos (SIE)  <b>Requisitos:</b> Los establecidos en la normatividad  <b>Población a la que impacta:</b> AFORES  <b>Ficta:</b> No aplica  <b>Plazo:</b> No aplica</p>
<i>Derivado de la adición del Título Octavo, relativo a los lineamientos para la autorización de las Interfaces de Programación de Aplicaciones Informáticas</i>	<p><b>Acción:</b> Creación  <b>Nombre:</b> Autorización de modelos de aplicaciones informáticas estandarizadas</p>





Cuadro 3. Identificación de trámites de la SHCP	
Justificación	Información artículo 46 LGMR
<p><i>Estandarizadas ("API's" en la práctica) es necesario especificar este nuevo trámite que resulta opcional para las AFORES su desarrollo, el cual tiene por objeto perfeccionar los alcances contenidos en el artículo 337 bis vigente de las Disposiciones, a fin de que las AFORES que libremente opten por su desarrollo cuenten con un marco regulatorio más específico que facilite su implementación, así como supervisión por parte de CONSAR, en el contexto de armonización normativa con la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. Finalmente, considerando el carácter cambiante de las Fintech, el periodo de autorización se establece en un año, con la finalidad de incentivar la revisión conforme a las tecnologías emergentes que pudieran impactar de manera positiva a los modelos presentados.</i></p>	<p><b>Tipo:</b> Beneficio  <b>Vigencia:</b> 1 año  <b>Medio de presentación:</b> Física o medios electrónicos (SIE)  <b>Requisitos:</b> Los establecidos en la normatividad  <b>Población a la que impacta:</b> AFORES  <b>Ficta:</b> No aplica  <b>Plazo:</b> No aplica</p>

Respecto a lo anterior, esta Comisión observa que, de acuerdo con la información proporcionada por la SHCP, en el AIR correspondiente existen dos trámites con el mismo nombre "Alta y actualización en el Registro de Usuarios Autorizados para operar el SIE"; no obstante, tienen diferente fundamento jurídico, por lo que este órgano desconcentrado solicita realizar la aclaración correspondiente.

Aunado a lo anterior, esta CONAMER observa que la SHCP no proporcionó la información correspondiente respecto de los requisitos de cada uno de los trámites, por lo que se solicita proporcione la información correspondiente tal y como lo indica el artículo 46 de la LGMR.

## 2. Disposiciones y/obligaciones diferentes a trámites

Sobre dicho apartado, considerando la información proporcionada por la SHCP en el AIR correspondiente, con la emisión de la propuesta regulatoria se establecen obligaciones para los sujetos regulados, las cuales han sido identificadas y justificadas de conformidad con lo siguiente:

Cuadro 4 Acciones regulatorias identificadas por la SHCP	
Referencia en el anteproyecto	Justificación
<p>14, 17, 121, 149 bis D, 168, 210, 217, 262, 263 y Anexo A</p>	<p><i>Se realizan modificaciones a los preceptos señalados con la finalidad de armonizar la normatividad en materia de designación e identificación de beneficiarios de conformidad con lo previsto por la Reforma, en el sentido que se hace distinción de los beneficiarios reconocidos por los Institutos de Seguridad Social de los designados libremente por las personas trabajadoras respecto de los recursos contenidos en su cuenta individual. De esta manera, en el artículo 149 bis D se establecen los elementos de identificación de los beneficiarios en el entorno del registro móvil, en el artículo 210 se realiza lo propio para el trámite de manera presencial. El artículo 168 incorpora en su redacción, respecto de la Solicitud de Traspaso, el nuevo formato de contrato de administración de fondos, en armonía con la adición del apartado relativo a la designación de Beneficiarios. El artículo 217 incentiva a las AFORES que las personas trabajadoras designen beneficiarios al realizar trámites, el artículo 262 facilita el retiro para aquellos beneficiarios designados por el Trabajador (en términos de la Reforma, según el artículo 193 de la Ley del Seguro Social) y finalmente en el Anexo A se especifica, dentro del contenido del Contrato celebrado con</i></p>





Cuadro 4 Acciones regulatorias identificadas por la SHCP	
Referencia en el anteproyecto	Justificación
	<i>las AFORES, la designación de los beneficiarios, dada la relevancia con que se encuentran investidos ahora; el esquema referido se replica en el diverso 263.</i>
14 bis	<i>Se incorpora este artículo con la finalidad de que las AFORES recaben la información de los Beneficiarios designados, y a su vez sea remitida a las Empresas Operadoras, quienes integrarán una base de datos de consulta abierta, con la finalidad de facilitar a cualquier interesado identificar si ha sido designado con esa calidad ante alguna cuenta individual, asegurando la confidencialidad de la información de los datos personales de los Beneficiarios y las personas trabajadoras.</i>
385 A a 385 F	<i>Se incorporan estos artículos con la finalidad de establecer un esquema legal al trámite de las solicitudes de devolución de recursos de trabajadores pensionados o con un plan privado de pensión enterados a un Instituto de Seguridad Social distinto al que corresponde, trámite que en la práctica es conocido como "Institutos Cruzados" de modo que las personas trabajadoras que se encuentren en tales supuestos tengan la oportunidad de solicitar el trámite directamente ante su Afore.</i>
387	<i>Se modifica la redacción del artículo para establecer la entrega directa de los recursos contenidos en la Cuenta Individual a los beneficiarios designados por las personas trabajadoras en términos del artículo 193 de la Ley del Seguro Social de conformidad con el texto nuevo de la Reforma, en tanto los supuestos de disponibilidad se adecuen a la normatividad aplicable.</i>
388, 389, 391, 394, 396, 397, 400, 403, 404, 418, 421 y 440	<i>Se realizan precisiones en la redacción de los preceptos con un carácter operativo, con la finalidad de clarificar aspectos y facilitar el cumplimiento de la normatividad.</i>
404 bis, 404 ter y 404 quáter	<i>Se incorporan estos artículos para establecer un marco legal específico en torno al esquema de Portabilidad, con la finalidad de asegurar las mejores condiciones a las personas trabajadoras que han cotizado tanto al IMSS como al ISSSTE y proteger sus intereses.</i>
438 y 439	<i>Se realizan precisiones operativas en torno al retiro de aportaciones voluntarias, a fin de cumplimentar la flexibilidad de inversión prevista en la Reforma, en beneficio de las personas trabajadoras, con lo que se busca fortalecer un esquema de ahorro interno y con los rendimientos competitivos que ofrece el mercado de las AFORES.</i>
464 y 464 bis	<i>Se modifica la fracción II del artículo para permitir que los interesados en lograr su alta en el SIE puedan, en lugar de presentar instrumentos pasados ante fedatarios públicos, su número de registro en el Registro General de Poderes de CONSAR, lo que conlleva los ahorros relativos a la emisión de tales instrumentos. Asimismo se agrega la obligación a cargo de todos los Participantes en los sistemas de ahorro para el retiro de contar, con al menos, 2 representantes legales con certificados vigentes para operar el SIE, con la finalidad de facilitar tanto el envío de información por medios remotos, como para la práctica de notificaciones por parte de CONSAR, generando en ambos casos ahorros por evitar uso de papel, así como de traslados o mensajería.</i>
176 bis, 176 ter, 176 quáter y 192 bis J	<i>Con la eliminación del Folio de Conocimiento del Traspaso, se considera conveniente establecer una serie de lineamientos que permitan al Trabajador, si así lo desea, cancelar la solicitud de Traspaso que haya presentado. Lo anterior, ya que con la tramitación del Folio de Conocimiento de Traspaso, actualmente, se derivan plazos en los que el Trabajador puede desistir de su solicitud. Con la eliminación de ese esquema, la inclusión de esta serie de lineamientos se torna necesaria para brindar certeza a las personas trabajadoras que opten por esta determinación, así como a las Administradoras y Empresas Operadoras para que tengan definido un curso de acción a seguir.</i>
177, 177 bis, 178, 179, 180, 181, 181 bis, 181 ter, 192 bis B, Anexo M.	<i>Estos preceptos contienen la tramitación y los lineamientos para la generación del Folio de Conocimiento del Traspaso, por lo que con la eliminación de esta figura tales artículos son derogados.</i>
210 quáter	<i>Se realiza una precisión conceptual para especificar que los modelos presentados por las Administradoras deben describir los recursos técnicos requeridos para la funcionalidad del modelo, perfil y capacidad operativa del personal involucrado en la ejecución del proceso y los factores que garantizan la viabilidad de su implementación, a fin de lograr la autorización correspondiente.</i>
217, 218, 219, 220, 221, 222, 222 bis, 222 ter, 223, 224, 225, 226, 227, 228 y Anexo K.	<i>En estos preceptos se contienen los lineamientos relativos al trámite y seguimiento del proceso de Recertificación, por lo que con su eliminación, tales artículos son derogados.</i>





Referencia en el anteproyecto	Justificación
423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 434, 438, 439 y 440	Se realizan diversas precisiones conceptuales para brindar mayor claridad a los alcances normativos pretendidos; por otra parte, se efectúan adecuaciones para permitir que los recursos a disponer con motivo de desempleo puedan ser entregados a las personas trabajadoras en una sola exhibición, con el consiguiente ahorro operativo para las AFORES, así como un mayor efecto de ayuda en beneficio de las personas trabajadoras, ya que actualmente existen casos en los que al fraccionar el monto a disponer en mensualidades la cantidad resultante es muy pequeña y pierde el sentido de auxiliar al Trabajador en caso de desempleo. Asimismo, en armonía con lo dispuesto en la Reforma, se realizan adecuaciones respecto a la manera de disponer de los recursos de ahorro voluntario, de manera que resulten más accesibles para las personas trabajadoras. Finalmente, también se hacen adecuaciones a la sección de retiros en torno a planes de pensiones para facilitar el cumplimiento de la normatividad y brindar certeza a los regulados.
487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497 y 498	Se establecen los lineamientos para perfeccionar los contenidos en el artículo 337 bis actual, relacionado con modelos novedosos e interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas que posibiliten la conectividad y acceso de los Participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Empresas de Apoyo, Empresas de Tecnología Financiera, Empresas Auxiliares, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entidades gubernamentales, organismos internacionales o personas morales, siempre que cuenten con la autorización de la CONSAR y de conformidad al artículo 76 de la Ley para regular las instituciones de tecnología financiera. Con esta inclusión se fortalece el esquema regulatorio vigente y se continúa construyendo un entramado normativo sólido respecto a la operación Fintech en el país, con un beneficio potencial para las personas trabajadoras.
163 y 192	Con la finalidad de brindar mayor certeza a los regulados, se establecen los plazos de liquidaciones para Prestadoras de Servicio respecto de los recursos a transferir al Banco de México, así como la liquidación de los recursos de las Administradoras que sea efectuada de manera semanal, conforme a los calendarios que para tal efecto establezcan las Empresas Operadoras, lo cual permitirá armonizar las operaciones que se efectúen reduciendo en ello los riesgos operativos relativos.
167	De conformidad con las conversaciones sostenidas con las AFORES y la Empresa Operadora en operación actual (Procesar), se acordó en beneficio de las personas trabajadoras reducir el plazo máximo para la gestión de los Traspasos, de 50 días hábiles a 20 días hábiles, tomando en consideración las tecnologías existentes, así como la infraestructura que han desarrollado tales regulados. Asimismo, se consideró la simplificación del proceso, al eliminar el Folio de Conocimiento del Traspaso, con lo que se permite tramitar de una manera más ágil el proceso de Traspaso, lo cual generará mayor certeza en menor tiempo a las personas trabajadoras y las AFORES receptoras.
5	Se realiza una adición conceptual en el párrafo séptimo (recorriéndose el actual séptimo para quedar como octavo) con la finalidad de especificar en la normatividad que el Manual de Procedimientos Transaccionales debe contener el detalle de la interacción entre 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, incluyendo todo tipo de relación necesaria para la operación de los diversos procesos involucrados en dicha interacción; es decir, aunque en la actualidad este Manual ya contiene este nivel de detalle, se considera necesario precisarlo en la normatividad con la finalidad de brindar certeza a los regulados respecto del alcance y finalidad que rige dicho Manual; de ahí que, en caso de ser necesario, CONSAR cuente con un fundamento más sólido para identificar mejoras o inconsistencias y, en su caso, ordenar en ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia las adecuaciones correspondientes.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la SHCP identificó y justificó las acciones regulatorias que se desprenderan de la emisión de la propuesta regulatoria.

### 3. Análisis de Costos





Respecto al presente apartado, conforme a la información contenida en el documento anexo al AIR correspondiente 20210506132521\_51095\_Anexo Calidad Regulatoria CUO 20210504.pdf, la SHCP realizó un ejercicio de cuantificación de las posibles erogaciones que enfrentarán los sujetos regulados:

Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
14 bis	Se establece la obligación a cargo de las Empresas Operadoras de establecer una Base de Datos en la que se permita la identificación de beneficiarios para agilizar y hacer más eficiente el ejercicio de sus derechos respecto de la cuenta individual en la que fueron designados	<p>Tomando en consideración la infraestructura existente con que cuenta la actual Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR (Procesar S.A. de C.V.) se considera que la conformación de una base de datos de los beneficiarios del sistema implica un proyecto de trabajo con una duración aproximada de 2 meses contemplando en ello fases de pruebas y conectividad con las AFORES.</p> <p>A efecto de calcular el costo de esta propuesta se considera:</p> <p>El sueldo promedio de un Ingeniero en Sistemas<sup>11</sup> o afin, es de \$28,000 pesos. Se considera que el desarrollo de la base de datos requerirá, aproximadamente, un plazo de 2 meses.</p> <p>A fin de agilizar la implementación del proyecto, se estima la participación de 2 personas.</p> <p>Al momento, sólo existe una Empresa Operadora en funcionamiento (Procesar) Luego: 28,000 * 2 meses * 2 profesionistas * 1 Empresa Operadora = 112,000</p>	\$ 112,000.00
17 párrafos tercero, cuarto y quinto	Se establece la obligación a cargo de las AFORES de incluir en los contratos que celebren con las personas trabajadoras la designación de beneficiarios, o bien, la negativa del Trabajador para su designación.	<p>Esta carga regulatoria se enfoca hacia los nuevos registros que realicen las AFORES, toda vez que los ya existentes se adecuan de forma automática al ser contratos de adhesión, y el aviso al Trabajador puede enviarse a través del envío cuatrimestral del Estado de Cuenta, considerando:</p> <p>Al cierre de 2020, se realizaron 1'674,236 operaciones de registro (considerando a las 10 AFORES en operación).</p> <p>El promedio de sueldo mensual que percibe un Asistente Administrativo es de \$7,938.00</p> <p>El tiempo estimado para recabar los datos de Beneficiarios en los términos de la propuesta regulatoria es de 1 minuto.</p> <p>Costo Asistente Administrativo: \$920,829.80</p> <p>Cabe destacar que este costo podría reducirse de manera relevante tomando en consideración que la posibilidad de designar beneficiarios puede realizarse de manera remota, a través de la Aplicación Móvil, así como</p>	\$ 920,829.80

<sup>11</sup> [https://www.glassdoor.com.mx/Sueldos/ingeniero-ensistemas-computacionales-sueldoSRCH\\_KO0,37.htm#:~:text=El%20sueldo%20nacional%20promedio%20de,de%20MXN%24177%2C424%20en%20M%C3%A9xico](https://www.glassdoor.com.mx/Sueldos/ingeniero-ensistemas-computacionales-sueldoSRCH_KO0,37.htm#:~:text=El%20sueldo%20nacional%20promedio%20de,de%20MXN%24177%2C424%20en%20M%C3%A9xico)





Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
		de los aplicativos particulares de cada Afore, por lo que ya no sería necesaria la participación de ningún funcionario para este efecto. No obstante, se presenta este cálculo como escenario hipotético.	
176 bis, 176 ter y 176 quáter	Con la eliminación del Folio de Conocimiento del Traspaso, se requiere adicionar lineamientos que permitan a las personas trabajadoras, que así lo decidan, desistir de su Traspaso, así como brindar certeza a las entidades reguladas que participan en dicho proceso. Lo anterior, ya que el Folio de Conocimiento del Traspaso permitía a las personas trabajadoras, durante los plazos para su emisión y vigencia, reconsiderar su decisión de Traspaso, por lo que con su eliminación se requiere contar con pasos específicos para este supuesto	Considerando la infraestructura vigente, se considera que las Administradoras, así como la Empresa Operadora, sólo deben realizar ajustes menores a sus diagramas operativos y de flujo con la finalidad de incorporar las instrucciones que validen, efectivamente, el desistimiento del Trabajador para realizar su Traspaso.  Para realizar los ajustes anteriores, se estima un proyecto de trabajo con una duración aproximada de 1 mes contemplando en ello fases de pruebas y conectividad entre AFORES y Empresa Operadora. A efecto de calcular el costo de esta propuesta se considera:  El sueldo promedio de un Ingeniero en Sistemas o afín es de \$28,000 pesos. Se considera que las modificaciones conllevan un mes de trabajo. Al momento, sólo existe una Empresa Operadora en funcionamiento (Procesar)  Luego: $28,000 * 1 \text{ meses} * 1 \text{ profesionistas} * 11 \text{ regulados (10 AFORES y una Empresa Operadora)} = 308,000$	\$308,000
385 A A 385 F	En esta carga regulatoria para las AFORES, se establece un marco normativo para brindar atención específica a la recuperación de los recursos que fueron enterrados erróneamente a un Instituto de Seguridad Social distinto al que debe corresponder; esta problemática en la práctica se conoce como "Institutos Cruzados".	Si bien en la actualidad se brinda atención a estos casos a través de consultas y quejas en las que interviene CONSAR, se considera conveniente establecer un marco normativo para que las solicitudes de las personas trabajadoras puedan ser atendidas de manera uniforme por todas las AFORES.  Se calculan los costos siguientes:  Al cierre de 2020, se presentaron ante CONSAR 470 consultas relacionadas con Institutos Cruzados. Si bien cada problemática puede presentar particularidades, se considera que, en total, un funcionario de la Afore debe invertir un esfuerzo en promedio de 5 horas, repartidas entre comunicaciones a los Institutos de Seguridad Social y a la Empresa Operadora, hasta la solución del asunto.  El promedio de sueldo mensual que percibe un Asistente Administrativo es de \$7,938.00 Costo Asistente Administrativo: $\$7,938.00 / 30(\text{días}) = \$264.60 \times \text{día} = \$264.60/8(\text{horas}) = \$33.00 \times \text{hora}$ Con base en los datos anteriores tenemos: $470 \text{ consultas} * 5 * \$33 = \$77,550$	\$77,550





Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
464 bis	Se establece la obligación a cargo de los Participantes en los SAR de mantener actualizados y vigentes al menos dos certificados digitales de sus representantes legales para efectos de practicar notificaciones a través del SIE y en armonía con lo dispuesto en el artículo 458 de las Disposiciones vigentes. En las disposiciones vigentes, sólo se establece esta obligación para AFORES y la Empresa Operadora, por lo que se considera necesario ampliar su alcance a todo participante, a fin de hacer más eficientes las comunicaciones recibidas y emitidas por la Comisión.	<p>Al cierre de abril de 2021, se tienen en operación 25 Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, distintos a las AFORES y a la Empresa Operadora en términos de la definición prevista en el artículo 3 fracción IX de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.</p> <p>Asimismo, en un escenario desfavorable, se calcula que todas esas entidades tengan certificados emitidos por una agencia no gratuita, pese a que pueden utilizarse los emitidos gratuitamente por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en referencia a la Firma Electrónica Avanzada.</p> <p>El costo promedio por emisión del certificado es de \$1400 pesos (considerando a la agencia certificadora Cecoban) Derivado de lo anterior, se tiene lo siguiente: 25 entidades * 2 personas con certificado * 1400 costo promedio certificado = 70,000</p> <p>Cabe reiterar que este costo puede disminuir e incluso eliminarse por completo si los sujetos obligados optan por utilizar los certificados emitidos por el SAT, ya que la emisión de éstos es gratuita.</p>	\$70,000
Artículo Transitorio Primero fracción I párrafo 2	Se establece la obligación a cargo de las AFORES de llevar acciones para invitar a las personas trabajadoras durante el año 2021 para que actualicen sus datos, con la finalidad de que designen a los Beneficiarios en términos del artículo 193 de la Ley del Seguro Social.	<p>Se estima que las AFORES buscarán realizar el contacto por medios masificados de comunicación, tales como carteles, dado que el enunciado normativo no establece una forma de invitación específica.</p> <p>Como referencia de un medio viable, ya que se observa su uso en la industria, se considera 1 cartel por cada sucursal, con las siguientes características: tamaño 40 cm. de base X 60 cm de altura, impreso en papel couche brillante de 150 gramos más barniz de máquina, impresión 4X0 tintas.</p> <p>La estimación del costo se obtiene al multiplicar el costo unitario promedio del cartel (\$24.70) por el número de sucursales de atención al público y módulos de atención presenciales reportados en la industria. El número de centros de atención presenciales se obtiene del Catálogo de Sucursales de AFORE reportado por la industria a la CONSAR al cierre de diciembre de 2020 asciende a un total un total de 6,299 puntos de atención (considerando a las 10 AFORES en operación).</p> <p>La estimación del costo unitario del cartel se obtuvo del estudio de mercado entre proveedores de la CONSAR, dado que esta Comisión es usuaria de servicios similares.</p> <p>6,299 * 24.70 = \$155,585.30</p>	\$7,566,313.4





Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
		<p>El promedio de sueldo mensual que percibe un Asistente Administrativo es de \$7,938.00</p> <p>El tiempo estimado para programar un software para el envío masivo de un correo electrónico (que no requiere ser personalizado, ya que sólo se invitaría a efectuar la designación de beneficiarios o bien actualizarlos, de manera genérica) se calcula hasta en 2 horas como máximo.</p> <p>Lo anterior considera que las AFORES ya tienen bases de datos con la información de sus clientes, por lo que el envío de los correos electrónicos prácticamente es automatizado.</p> <p>Costo Asistente Administrativo: \$7,938.00 /30(días) = \$264.60 x día \$264.60/8(horas) = \$33.00 x hora Se considera que la operación del envío del correo electrónico, pasando por la supervisión de las áreas respectivas, llevaría hasta 5 horas: 33.00 * 5 * 10 (AFORES en operación) = \$1650 *Para el sueldo que percibe el Asistente Administrativo (\$7,938.00 mensuales), se tomó como referencia la publicación del 9 de diciembre de 2020 de página del indeed.com en la búsqueda "Servicios administrativos". Los conceptos anteriores suman costos por \$157,235.30</p> <p>Adicional a lo anterior y considerando que las AFORES pueden llevar a cabo una campaña masiva aprovechando el envío del Estado de Cuenta cuatrimestral, la adición por una sola ocasión, de un volante informativo de cuarto de carta, impreso digital, b/n cotizado en \$0.15 pesos, y considerando que existen al cierre de diciembre de 2020 un total de 49'393,854 de cuentas registradas, implicaría para el gremio de las AFORE (10) una inversión de \$7'409,078 pesos. Por lo que los costos para esta implementación pueden ascender a \$7'409,078.+ \$157,235.30= \$7'566,313.4</p>	
<p>Titulo octavo interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas s Artículos 487 al 498</p>	<p>Se añade un título completo relativo al intercambio de información a través del uso de Interfaces de Programación de Aplicaciones Informáticas Estandarizadas, con un Capítulo. Específicamente en el artículo de referencia se incluye la obligación para la Empresa Operadora de establecer interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas que posibiliten la conectividad y acceso de los Participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Empresas de Apoyo, Empresas de Tecnología Financiera, Empresas Auxiliares, Organizaciones No Gubernamentales</p>	<p>Con el ánimo de modernizar y agilizar el intercambio de información entre los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro mediante el uso de interfaces de programación de aplicaciones informáticas estandarizadas, se considera lo siguiente.</p> <p>La posibilidad de llevar a cabo tres desarrollos al año por la Empresa Operadora.</p> <p>El sueldo promedio estimado de un programador de sistemas informáticos (\$15,000).</p> <p>Existen en el mercado 10 AFORE a marzo 2021 \$15,000.00 (sueldo mensual) * 12 (meses) = \$180,000.00 en un año \$180,000.00 (anual) * 10 (AFORE) = \$1,800,000.00 a nivel sector.</p>	<p>\$1,800,000.00</p>





Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
	(ONG), entidades gubernamentales, organismos internacionales o personas morales, con el fin de compartir los datos e información siguiente: I. Datos financieros abiertos; II. Datos agregados; III. Datos transaccionales;		
Costos totales			\$10,854,693.20

#### 4. Análisis de beneficios

En contraparte, la SHCP señaló en el formulario de AIR correspondiente, los beneficios adicionales a los ahorros derivados de las acciones de simplificación regulatoria descritos con anterioridad:

Cuadro 6. Beneficios cuantitativos identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
262 fracción III Inciso c. 263 fracción III Inciso c. 387 párrafo quinto	En armonía con la reforma al artículo 193 de la <i>Ley del Seguro Social</i> , se modificó la fracción para precisar que los Beneficiarios designados por las personas trabajadoras en torno a los recursos de su cuenta individual, no requieren la presentación de documentación adicional para ser reconocidos con ese carácter, de modo que puedan disponer con libertad de los recursos a que legalmente haya lugar.	<p>Con anterioridad a la modificación contenida en la Reforma de Pensiones, en armonía con lo previsto en el artículo 193 de la <i>Ley del Seguro Social</i> era necesaria la promoción de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales para lograr la declaratoria de Beneficiarios en torno a los recursos de la cuenta individual.</p> <p>La propuesta regulatoria tiene por objeto evitar este procedimiento laboral para agilizar y reducir costos:</p> <p>Al cierre de 2020, el saldo promedio en una cuenta individual ascendió a 95,879 pesos.</p> <p>De acuerdo al promedio de los años 2017 a 2020, se originan cada año 4355 casos relacionados con la designación de beneficiarios ante los órganos jurisdiccionales competentes.</p> <p>En la práctica jurídica recurrente, es común que los abogados laboralistas perciban como honorarios un 30% de la cantidad que sea recuperada. En este caso, dado que el objetivo de recuperación consiste en los recursos de la Cuenta Individual, derivado del reconocimiento jurisdiccional como beneficiario, este porcentaje debe aplicarse al promedio del saldo en las Cuentas Individuales: <math>95,879 \times 0.30 = \\$28,763</math></p> <p>Con base en lo anterior, el ahorro radica en los recursos que justamente deben corresponder a los Beneficiarios: Costo de abogados <math>\\$28,763 \times</math> número de cuentas estimadas de manera anual 4335 = <math>\\$124'687,605</math></p> <p>Cabría señalar que este cálculo es conservador pues no considera otras costas judiciales, así como otros elementos cualitativos, como lo es el tiempo y desgaste emocional para los Beneficiarios que deben acudir a los procedimientos legales, e incluso aquéllos que ven sus pretensiones frustradas y no logran la disposición de recursos por razones ajenas a ellos, o incluso deben recurrir a créditos bancarios o de agiotistas para atender a las necesidades más inmediatas derivadas del fallecimiento del titular de la cuenta individual.</p>	\$124,687,605





Cuadro 6. Beneficios cuantitativos identificados por la SHCP			
Artículo	Acción regulatoria	Metodología	Monto (pesos)
385 A A 385 F	Se establece un marco normativo para brindar atención específica a la recuperación de los recursos que fueron enterrados erróneamente a un Instituto de Seguridad Social distinto al que debe corresponder; esta problemática en la práctica se conoce como "Institutos Cruzados".	<p>Si bien en la actualidad se brinda atención a estos casos a través de consultas y quejas en las que interviene CONSAR, se considera conveniente establecer un marco normativo para que las solicitudes de las personas trabajadoras puedan ser atendidas de manera uniforme por todas las AFORES, sin la intervención de esta Comisión, buscando facilitar el trámite en defensa y protección de los derechos humanos de las personas trabajadoras que se encuentren en esta situación. Se calculan los beneficios siguientes:</p> <p>Al cierre de 2020, se presentaron ante CONSAR 470 consultas relacionadas con Institutos Cruzados.</p> <p>El saldo promedio a recuperar de los recursos SAR-92 y Vivienda 92 asciende a \$25,000 pesos, aproximadamente.</p> <p>Con la propuesta regulatoria se busca hacer más eficiente la entrega de tales recursos e incluso permitir que aquellas personas trabajadoras que no han sido orientados debidamente por sus centros de trabajo puedan efectuar el trámite correspondiente ante las AFORES, por lo que el número de Trabajadores beneficiados podría ser considerablemente mayor al de las consultas presentadas ante CONSAR:</p> <p><math>\\$25,000 * 470 = \\$ 11' 750, 000</math> Se genera con ello la certeza de que las personas trabajadoras al año podrán disponer de sus recursos de manera segura eficiente y reduciendo a prácticamente cero la posibilidad de intervención de intermediarios o gestores que pueden incluso cobrar algún honorario a las personas trabajadoras.</p>	\$ 11' 750, 000
<b>Total, de beneficios</b>			\$136,437,605

De lo anterior se concluye que los beneficios son mayores que los costos según el cuadro siguiente:

Cuadro 7. Resumen de ahorros, beneficios y costos (pesos)		
Beneficios	Costos	Beneficios
Ahorro Total por Desregulación	Costos de Implementación	Beneficios cuantitativos
<b>\$11,918,447.40</b>	<b>\$11,918,447.40</b>	<b>\$ 136,437,605.00</b>

Fuente: elaboración propia con información del documento: 20210506132521\_51095\_Anexo Calidad Regulatoria CUO 20210504.pdf

Respecto a lo anterior, la CONAMER observa que los beneficios derivados de la emisión de la propuesta regulatoria son mayores a los costos de cumplimiento que esta genera, por lo que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y de que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

## V. Consulta pública





En lo que respecta al presente apartado, es conveniente señalar que el anteproyecto y su AIR correspondientes, fueron recibidos por primera vez el 06 de mayo del presente año, por lo que a la fecha de emisión del Dictamen, se ha cumplido con al menos veinte días de consulta pública que se prevé el segundo párrafo del artículo 73 de la LGMR. Al respecto, le informo la recepción de tres comentarios de particulares interesados en la propuesta regulatoria, los cuales pueden ser consultados en la siguiente liga electrónica:

<http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/25938>

Lo anterior, a efecto de que la SHCP efectúe las adecuaciones correspondientes al anteproyecto, o, de lo contrario brinde la justificación puntual de las razones por las cuales no consideró procedente la incorporación de dichos comentarios al contenido de la propuesta regulatoria.

Por todo lo expresado con antelación, esta CONAMER queda en espera de que esa SHCP brinde respuesta al presente Dictamen Preliminar, manifestando su consideración respecto de los comentarios realizados por este órgano desconcentrado y por los particulares y en su caso, se realicen las modificaciones correspondientes al anteproyecto y a su AIR correspondiente, o bien comunique las razones por las que no consideró su incorporación, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75 de la LGMR.

Lo que se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, así como en los artículos Séptimo y Décimo Transitorios de la LGMR y el artículo 9, fracción XI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*<sup>12</sup>,

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**Atentamente**  
**El Comisionado Nacional**

**DR. ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO**

JCR/L

Última hoja de 23 de 23 páginas, del asunto *Se emite Dictamen Preliminar respecto del anteproyecto denominado Modificaciones y adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro.*

<sup>12</sup> Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.



# Re: oficio digitalizado respecto al anteproyecto Modificaciones y adiciones

Abel Hernandez Rivera <abel\_hernandez@hacienda.gob.mx>

mar 08/06/2021 9:20

Para: Julio Cesar Rocha Lopez <julio.rocha@conamer.gob.mx>;

Cc: Paola Guerrero Ballesteros <paola.guerrero@conamer.gob.mx>;

Estimado Julio, buen día;

Por este medio acuso de recibido y procedemos a enviarlo al área correspondiente para su publicación.

Saludos y quedo a tus órdenes.

---

**De:** Julio Cesar Rocha Lopez <julio.rocha@conamer.gob.mx>

**Enviado:** lunes, 7 de junio de 2021 07:40 p. m.

**Para:** Gabriel Yorio Gonzalez

**Cc:** Carlos Ernesto Molina Chavez; Abel Hernandez Rivera; Alberto Montoya Martin Del Campo; Alejandra Montserrat Belderrain Tielve; Luis Calderon Fernandez

**Asunto:** oficio digitalizado respecto al anteproyecto Modificaciones y adiciones

**MTRO. GABRIEL YORIO GONZÁLEZ**

**Subsecretario de Hacienda y Crédito Público**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

P r e s e n t e

Se remite oficio digitalizado respecto al anteproyecto Modificaciones y adiciones a las disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Ref.: 05/0029/060521

En el presente correo electrónico y la documentación anexa se notifican en cumplimiento de lo establecido en los artículos Segundo y Tercero del "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través del 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 Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2020 por la Secretaria de la Función Pública del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos que establece las medidas que permitan la continuidad de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante la contingencia derivada de la epidemia determinada por el Consejo de Salubridad General mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020 causada por el virus SARS-Cov2; por lo que el presente correo electrónico institucional constituye un medio de notificación de información oficial entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por lo anterior, **se solicita se sirva acusar de recibido el presente correo y confirmar que la entrega de la información fue exitosa.**