

ACUSE

Oficio No. COFEME/16/0053

Asunto: Dictamen total (no final) sobre el anteproyecto denominado "Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-151-SCFI-2015, Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos."

México, D.F., 8 de enero de 2016

Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente



Se hace referencia al anteproyecto denominado "Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-151-SCFI-2015, Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos" (Anteproyecto), así como a su formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), remitidos por la Secretaría de Economía (SE), a través del Sistema Informático de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹, y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el 25 de noviembre de 2015.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G, y 69-J de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), se tiene a bien expedir el siguiente²:

Dictamen Total

I. Consideraciones generales.

De conformidad con la información proporcionada por la SE, actualmente se encuentra vigente la Norma Oficial Mexicana NOM-151-SCFI-2015, "Prácticas comerciales-Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos"³ (Norma vigente), misma que tiene por objeto establecer los requisitos que deben observarse para la conservación del contenido de mensajes de datos que consignan contratos, convenios o compromisos y que en consecuencia originen el surgimiento de derechos y obligaciones, y que deberán observar todos los comerciantes

¹ www.cofemersimir.gob.mx

² Se tiene que mediante oficio COFEME/15/4397, de fecha 9 de diciembre de 2015, la COFEMER determinó procedente la emisión del Anteproyecto al tenor de lo señalado en el artículo 3, fracción II, del Acuerdo de Calidad Regulatoria y, en consecuencia, resolvió sujetar el Anteproyecto y su MIR correspondiente al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la LFPA.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2002.

que conserven mensajes de datos y/o digitalicen documentos en términos de lo dispuesto en los artículos 33, 38, y 49 del Código de Comercio (CC)⁴.

La SE enfatiza que de acuerdo con el marco jurídico vigente, es decir el CC y demás disposiciones aplicables a la materia, los comerciantes están obligados a mantener y llevar un sistema de contabilidad adecuado, mismo que puede llevarse a través de medios digitales y con ayuda de las tecnologías de la información, y cumplimentar los requisitos mínimos establecidos en el artículo 33, del CC.

Asimismo, y considerando que desde la publicación de la Norma vigente han transcurrido más de 5 años sin que se hayan realizado modificaciones y/o adecuaciones a la misma, la SE considera necesario a efecto de cumplimentar lo establecido en el artículo 51, cuarto párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, actualizar los elementos normativos contenidos en la Norma vigente, que son aplicables a la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos en términos de lo dispuesto por el CC.

Por otra parte, este órgano desconcentrado observa que la presente modificación se encuentra prevista en el Programa Nacional de Normalización 2015⁵ bajo el siguiente objetivo, justificación y fundamento legal:

“Objetivo y justificación: Establecer y especificar los requisitos que deben de observar los comerciantes para la conservación del contenido de mensajes de datos que generen, envíen, reciban, archiven o comuniquen a través de medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología en actos de comercio y que consignent contratos, convenios o compromisos y que en consecuencia originen el surgimiento de derechos y obligaciones derivados de la realización de un acto de comercio.

Los comerciantes están obligados a conservar por un plazo mínimo de 10 años los originales de aquellos mensajes de datos en que se consignent contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones, requiriéndose que la información se mantenga íntegra e inalterable a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea accesible para su ulterior consulta, en tal sentido se

⁴ Artículo 33 del CC.- “El comerciante está obligado a llevar y mantener un sistema de contabilidad adecuado. Este sistema podrá llevarse mediante los instrumentos, recursos y sistemas de registro y procesamiento que mejor se acomoden a las características particulares del negocio, pero en todo caso deberá satisfacer los siguientes requisitos mínimos:

A) Permitirá identificar las operaciones individuales y sus características, así como conectar dichas operaciones individuales con los documentos comprobatorios originales de las mismas.

B) Permitirá seguir la huella desde las operaciones individuales a las acumulaciones que den como resultado las cifras finales de las cuentas y viceversa;

C) Permitirá la preparación de los estados que se incluyan en la información financiera del negocio;

D) Permitirá conectar y seguir la huella entre las cifras de dichos estados, las acumulaciones de las cuentas y las operaciones individuales;

E) Incluirá los sistemas de control y verificación internos necesarios para impedir la omisión del registro de operaciones, para asegurar la corrección del registro contable y para asegurar la corrección de las cifras resultantes”.

Artículo 38 del CC.- “El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, de tal manera que puedan relacionarse con dichas operaciones y con el registro que de ellas se haga, y deberá conservarlos por un plazo mínimo de diez años”.

Artículo 49 del CC.- “Los comerciantes están obligados a conservar por un plazo mínimo de diez años los originales de aquellas cartas, telegramas, mensajes de datos o cualesquiera otros documentos en que se consignent contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones.

Para efectos de la conservación o presentación de originales, en el caso de mensajes de datos, se requerirá que la información se haya mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea accesible para su ulterior consulta. La Secretaría de Economía emitirá la Norma Oficial Mexicana que establezca los requisitos que deberán observarse para la conservación de mensajes de datos”.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2014.

considera necesario establecer un ordenamiento legal en tal dirección, por lo que la Secretaría de Economía emitirá una Norma Oficial Mexicana cuyo objetivo será establecer los requisitos que deberán observarse para la conservación de mensajes de datos.

Fundamento Legal: *Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 fracciones XIII y XXXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 38 fracción II, 39 fracción V, 40 fracciones III, XII y XVIII, y 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 33 de su Reglamento, 3 fracciones IV y V del Acuerdo de Calidad Regulatoria y 21 fracciones I, IX y XXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía."*

En opinión de la COFEMER, se considera adecuado que la SE promueva la actualización del marco regulatorio, al adecuar el contenido de la Norma vigente, que permita el cumplimiento de la obligación a cargo de los comerciantes que utilicen mensajes de datos para realizar actos de comercio, de conservar por el plazo establecido en el CC, y cuyo contenido debe mantenerse íntegro e inalterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, debiendo ser accesible para su posterior consulta, así como la digitalización de documentos.

II. Definición del problema y objetivos generales.

La SE, en la pregunta 2 de la MIR en el documento 20151120185222_39200_ANEXO II MIR NOM-151.doc (Anexo II), ha identificado la problemática que hace necesaria la actuación gubernamental de la siguiente manera:

"La Norma Oficial Mexicana NOM-151-SCFI-2000 vigente es una norma que surgió con el objetivo de cubrir lo planteado en el Art. 49 del Código de Comercio, es decir, establecer los requisitos que deben observar los comerciantes para conservar mensajes de datos que consignen contratos, convenios o compromisos y que, por tanto, originan derechos y obligaciones.

Las Unidades Económicas (UE) son las encargadas de conservar los mensajes de datos, así como la digitalización de documentos en términos de lo dispuesto en los artículos 33, 38 y 49 del Código de Comercio. En el reciente censo económico de 2014 se tienen contabilizadas, aproximadamente, 4'230,745 UE en el país, mismas que están distribuidas principalmente en el Estado de México (12.6%), Distrito Federal (9.8%), Jalisco (7.4%), Puebla (5.9%) y Veracruz (5.7%)⁶. Los datos que manejan las UE son producto de diversas transacciones comerciales con validez jurídica, que a su vez generan otras, lo que permiten dinamizar la actividad económica del país y que, por la naturaleza de la información, es imperativo mantener estándares de seguridad adecuados que eviten la vulnerabilidad de los datos, así como la falsificación de los mismos. De acuerdo al Censo de 2014, las UE ocupaban, en promedio, a 5 personas y en total emplearon a 21'576,358 personas, es decir 43.8% de la población ocupada del país. Las UE aportaron 87% al PIB nacional⁷, por lo que contar con un sistema de transacciones que brinde certidumbre y seguridad en el manejo de datos es relevante para la capacidad productiva del país, al tiempo que se atienden los diversos ordenamientos jurídicos y comerciales vigentes.

En este sentido, la rápida evolución de los sistemas computacionales, así como las amenazas a la seguridad informática y protección de datos, ha ocasionado que las regulaciones se vuelvan obsoletas en un lapso de tiempo muy breve, poniendo en riesgo la seguridad de los datos y restando

⁶ Con base en el Censo Económico 2014 de INEGI
[<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/default.aspx>]

⁷ Con base en INEGI, a precios de mercado
[<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=23824>]

confianza en las transacciones comerciales entre las UE. Así, el aumento de los delitos cibernéticos⁸ ha ido al alza en años recientes; de acuerdo a datos de la División Científica de la Policía Federal, los incidentes de seguridad cibernética aumentaron 113% de 2012 a 2013. Los datos preliminares para 2014 sugieren un aumento aún más pronunciado, aproximadamente 300% más que en el año 2013. De los incidentes denunciados en 2013, aproximadamente 39% fueron contra instituciones académicas, 31% contra instituciones gubernamentales, 26% a entidades del sector privado y 4% a otras entidades.⁹

Asimismo, se observaron aumentos considerables de los incidentes relativos a amenazas persistentes avanzadas contra medianas empresas y el uso de códigos maliciosos a fin de hackear información a usuarios para luego intentar extorsionarlos. Aunado a ello, aumentó el uso de malware que utiliza encriptaciones de seguridad complejas para atacar a los servidores de pequeñas y medianas empresas, lo que tiene un impacto cada vez mayor en el sector productivo. Los incidentes de seguridad cibernética más denunciados incluyeron el uso de malware, phishing, hackeos, vandalismo y las intrusiones en sistemas. Los incidentes de fraudes de comercio electrónico, las estafas, los fraudes a la banca electrónica y la extorsión son los más típicos¹⁰.

En consecuencia, es indispensable contar con un marco jurídico que considere los avances tecnológicos en materia de conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos, permitiendo la seguridad electrónica a largo del tiempo. Por ello, es necesario que la NOM-151-SCFI-2002 vigente sea adecuada a los cambios tecnológicos que se han generado en la materia; dicha adecuación se pretende lograr a través del establecimiento de requisitos mínimos de los mensajes de datos resultantes de las digitalizaciones, procedimiento de migración de soporte físico a un medio electrónico, incluyendo el formato, niveles de calidad, condiciones técnicas y estándares aplicables conforme al Apéndice 8 del documento modificadorio. Asimismo, los programas informáticos para la conservación de los mensajes de datos así como los equipos para digitalización, deberán cumplir con los métodos que se describen en los Apéndices 7 y 8. Cabe mencionar que el proceso de digitalización deberá ser controlado por un tercero legalmente autorizado, que constatará que dicha migración se realice íntegra e inalterablemente tal y como se generó por primera vez en su forma definitiva, para lo cual emitirá una constancia de conservación. (Énfasis añadido)

Para hacer frente a dicha problemática, la SE pretende emitir el Anteproyecto con el siguiente objetivo:

“El presente anteproyecto tiene como principal objetivo actualizar los elementos normativos contenidos en la Norma Oficial Mexicana vigente NOM-151-SCFI-2002, “Prácticas comerciales-Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos”, que deberán observar todos los comerciantes que conserven mensajes de datos y/o digitalicen documentos en términos de lo dispuesto en los artículos 33, 38, y 49 del Código de Comercio. De acuerdo con el Código de Comercio, los comerciantes están obligados a mantener y llevar un sistema de contabilidad adecuado, mismos que puede llevarse a través de medios digitales y con ayuda de las tecnologías de la información. No obstante, los mismos deben cumplir con requisitos mínimos establecidos en el Art. 33 del Código de Comercio. Asimismo, los comerciantes deberán conservar los comprobantes originales de sus operaciones; los originales de aquellas cartas, telegramas, mensajes de datos o

⁸ Es el robo o manipulación de datos o servicios por medio de piratería o virus, el robo de identidad y fraudes en el sector bancario o del comercio electrónico.

⁹ Con base en “Tendencias de Seguridad cibernética en América Latina y el Caribe” OEA-Symantec, junio 2014 [http://www.symantec.com/content/es/mx/enterprise/other_resources/b-cyber-security-trends-report-lamc.pdf]

¹⁰ Con base en “Tendencias de Seguridad cibernética en América Latina y el Caribe” OEA-Symantec, junio 2014. [http://www.symantec.com/content/es/mx/enterprise/other_resources/b-cyber-security-trends-report-lamc.pdf]

cualesquiera otros documentos en que se consignen contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones por un plazo mínimo de diez años. Adicionalmente, en el caso de mensajes de datos, se requiere que la información se haya mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y sea accesible para su ulterior consulta. Derivado de lo anterior, surge la necesidad de asegurar la integridad y autenticidad de mensajes de datos por periodos prolongados de tiempo, garantizando la actualización de los elementos de seguridad electrónica y con ello disminuir la vulnerabilidad a que están expuestos. Los elementos criptográficos involucrados en la digitalización y mensajes de datos quedan inseguros con el paso del tiempo debido al incremento en el poder de cómputo, elemento que no se considera actualmente en la norma vigente. Por ello, la presente actualización de la regulación busca fortalecer los elementos de seguridad informáticos, mediante el establecimiento de requisitos para conservar los mensajes de datos, así como para la digitalización de toda o parte de la documentación en soporte físico, relacionada con los negocios. En este sentido, se pretende incluir métodos para la conservación de los mensajes de datos así como de los equipos para digitalización descritos en el Apéndice 7 y 8 del documento modificadorio. Adicionalmente, el proceso de digitalización deberá ser controlado por un tercero legalmente autorizado, que constatará que dicha migración se realice íntegra e inalterablemente tal y como se generó por primera vez en su forma definitiva. El tercero legalmente autorizado deberá ser un Prestador de Servicios de Certificación acreditado para tales efectos. Por último, el instrumento jurídico propuesto tiene como objetivo considerar la factibilidad técnica de la comprobación del cumplimiento de la norma propuesta, así como de la existencia de infraestructura técnica para ello.” (Énfasis añadido)

Por lo antes expuesto, la COFEMER estima que la emisión del Anteproyecto podría resultar una medida eficaz para atender la situación planteada, toda vez que mediante el mismo se establecerán los requisitos que deben observarse por los comerciantes para la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos en términos de lo dispuesto en el CC.

III. Identificación de posibles alternativas regulatorias.

En términos generales, suelen existir diferentes opciones para solucionar las problemáticas o situaciones que motivan la emisión de regulación. Por ello, la COFEMER estima de suma relevancia que las dependencias y organismos descentralizados presenten y comparen diferentes estrategias o alternativas con las cuales podría resolverse la problemática existente.

Respecto a las alternativas con las que se podría resolver la problemática que fueron evaluadas, incluyendo la opción de no emitir regulación, la SE manifestó lo siguiente:

“No emitir regulación alguna

Esta alternativa no resulta viable ya que implica dejar de reconocer el riesgo existente de que la norma vigente no considere, totalmente, las especificaciones de seguridad en el tiempo con las cuales deben cumplir los comerciantes que, conforme a lo establecido en los artículos 33, 38, y 49 del Código de Comercio, conserven mensajes de datos conforme a su definición en el artículo 89 del mismo Código, así como los requisitos a cumplir en la digitalización de toda o parte de la documentación relacionada con sus negocios en soporte papel a un mensaje de datos.

Esquemas de autorregulación

Se evaluó la alternativa de desarrollar esquemas de autoregulación (sic), sin embargo, se concluyó que la alternativa tampoco es viable ya que los programas de autorregulación y difusión por si solos no previenen la aparición de riesgos, ni otorgan seguridad jurídica, aspectos que si son cubiertos a través de una Norma Oficial Mexicana.

Esquemas voluntarios

Actualmente existen normas mexicanas que toman como base lineamientos y normas internaciones, que se ocupan de aspectos diversos e inherentes a la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos. No obstante lo anterior, una de las múltiples características que distinguen a las normas mexicana es su carácter voluntario, mismo que resulta insuficiente cuando lo que se busca es brindar un nivel de seguridad adecuado a la conservación de mensajes de datos y digitalización (sic) de documentos, y que de no gestionarse adecuadamente ese riesgo, puede afectar negativamete (sic) la actividad económica y la seguridad de las personas. Por ende, es necesario establecer un régimen mínimo obligatorio que permita atenuar el riesgo en la seguridad de los usuarios, a partir de los principios de seguridad que se señalan en los lineamientos internacionales (como lo es el RFC 3161) en materia de conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos. El costo de implementar esta alternativa depende totalmente del número de comerciantes que decidieran voluntariamente sujetarse a las normas mexicanas, al ser éstas disposiciones de carácter voluntario no se tiene certeza del número de empresarios que estarían dispuestos a cumplir con las especificaciones de seguridad que las normas mexicanas señalan.

Incentivos económicos

Los incentivos económicos no representan una alternativa viable, debido a que la problemática planteada en la presente MIR, no se relaciona con la capacidad económica de los comerciantes, ya que lo que se busca mediante una Norma Oficial Mexicana es atender un riesgo, para que el consumidor no se vea afectado.

Otro tipo de regulación

No implica una alternativa con la que se pueda resolver la problemática planteada, toda vez que es indispensable contar con un mecanismo jurídico (sic) que permita garantizar que los comerciantes lleven a cabo la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos con estándares (sic) de seguridad en el tiempo.

Otras

NA."

Así pues, bajo estas consideraciones la SE manifestó que el Anteproyecto constituye la mejor opción de regulación toda vez que: "[L]a alternativa viable es establecer un referente normativo obligatorio que sea congruente con los estándares y lineamientos internacionales en el tema de la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos. La norma que nos ocupa ha sido aplicada como Norma Oficial Mexicana por más de diez años, durante los cuales se ha detectado que si bien la regulación actual ofrece cierto nivel de certidumbre en la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos, aún se observa que existen riesgos sin atender, ya que no se contempla la actualización durante el periodo de vida de la constancia de los elementos de seguridad electrónica, lo que provoca que las mimas(sic) se vuelvan vulnerables con el paso del tiempo. Lo anterior demuestra la necesidad apremiante de mantener actualizado nuestro esquema regulatorio, circunstancia que busca corregirse a partir de la modificación que se propone a la norma vigente."

Sobre lo anterior, la COFEMER coincide que el Anteproyecto, como acción regulatoria en su conjunto, es la mejor opción para atender la problemática planteada en virtud de que su objeto es regular los requisitos que deben observar los comerciantes para la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos.

IV. Impacto de la Regulación.

La COFEMER coincide con la SE en la necesidad una regulación como la propuesta, a efecto de cumplimentar lo dispuesto por los artículos 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización en relación con el 49 del CC de Comercio, ordenamientos en que establece que la SE deberá emitir una Norma Oficial Mexicana que permita el cumplimiento de la obligación, a cargo de los comerciantes que utilicen mensajes de datos para realizar actos de comercio, de conservar por el plazo establecido en dicho Código, el contenido de los mensajes de datos en que se hayan consignado contratos, convenios o compromisos que den nacimiento a derechos y obligaciones; y cuyo contenido debe mantenerse íntegro e inalterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, debiendo ser accesible para ser consultado en ocasiones posteriores.

A. Trámites

En la pregunta 11 del formulario de MIR se solicita al regulador que manifesté en esta sección si la regulación propuesta crea nuevos trámites, modifica o elimina los ya existentes. Al respecto, la SE señaló que el Anteproyecto no crea, modifica, ni elimina trámites.

En ese sentido, la COFEMER observa que en este rubro, no se generarían nuevos costos para los particulares.

B. Acciones regulatorias

Al respecto, la SE señaló en la MIR las acciones regulatorias que se derivan de la implementación de esta norma que se enlistan a continuación:

Establecen obligaciones

Artículos aplicables: 4.1, 4.4, 5.1, Apartado 4 Disposiciones Aplicables se actualizan los numerales 4.1, Apéndices 7 y 8.

Justificación:

“Se modifican los numerales 4.1, 4.4. y 5.1 en el presente anteproyecto, esto con el objetivo de estar en concordancia con lo establecido en los protocolos internacionales de seguridad como son el RFC 3161 Internet X.509 Public Key Infrastructure Time-Stamp Protocol (TSP) y RFC 5816 ESSCertlDv2 Update for RFC 1361, mismos que establecen que la seguridad en la conservación de los mensajes de datos y digitalización de documentos debe ser a lo largo del tiempo, las herramientas consideradas tienen, entre otras cualidades, la de permitir una renovación de la vigencia más allá de 10 años.”

Así mismo, en el Apéndice 7 y 8 se describen los requisitos que se deben de seguir para la obtención de la Constancia Conservación de Mensajes de Datos y Digitalización de Documentos en Soporte Físico, respectivamente.

Se establece los métodos que deben observar los comerciantes para conservar los mensajes de datos, así como para la digitalización de toda o parte de la documentación en soporte físico relacionada con sus negocios, mismo que se describen en los apéndices 7 y 8. Lo anterior, con el objetivo de mejorar los protocolos de seguridad en la materia de la presente norma.

la aplicación de normas específicas (normas mexicanas) que se encuentren armonizadas con normas y lineamientos internacionales, según el nivel de riesgo del producto en particular, esto con el objetivo de que cada producto tenga una regulación en específico que regule las particularidades de este."

Otras

Artículos aplicables: Apartado 3 Definiciones

Justificación:

"Se establecen las definiciones de aquellos conceptos que se utilizarán a lo largo del texto de la norma. El objetivo de esta acción regulatoria es delimitar claramente lo que se entiende por cada uno de los conceptos utilizados en la regulación, con el propósito de facilitar la aplicación de la norma."

No obstante lo anterior, esta Comisión sugiere a esa Dependencia considerar lo establecido en el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio¹¹, respecto a que en la respuesta a la pregunta 12 de la MIR es necesario identificar, describir y justificar cada una de las acciones o grupos de acciones generados por la regulación; precisar los artículos del Anteproyecto en los que están plasmadas las acciones regulatorias, así como señalar la manera en que contribuyen dichas acciones a lograr los objetivos del Anteproyecto y señalar si estas establecen: requisitos, sanciones, restricciones, prohibiciones, obligaciones y/o condicionan: un beneficio, una concesión, si establecen o modifican estándares técnicos, establecen procedimientos de evaluación de la conformidad u otras (en cuyo caso es necesario especificar).

Por lo cual se solicita a la SE brinde una justificación precisa en lo relativo a las disposiciones contempladas en los numerales 4.3, 5.3 y de los Apéndices normativos A y B, del Anteproyecto, toda vez que se requiere analizar detalladamente el impacto de las mismas. Asimismo, se solicita explicar, como éstas contribuyen a resolver la problemática identificada, para el caso que nos ocupa.

Por último, respecto del presente apartado y derivado de la revisión efectuada sobre la MIR correspondiente y el Anteproyecto, se sugiere a la SE revisar si las alusiones a los apéndices 7 y 8, en su caso, deberían ser a los apéndices A y B.

C. Costos.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010 y sus modificaciones.

En relación a los costos del Anteproyecto, la SE señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el primer paso para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado de evaluación de la conformidad de la NOM-151-SCFI, es obtener el certificado que evalúe el cumplimiento de las especificaciones establecidas en la norma. Para el año 2013, se estima que el número de certificados de conservación de mensajes de datos fue de 56,474,711 y de digitalización de documentos de 56,731,179, mismos que tiene un costo promedio de \$1.85. Derivado de lo anterior el costo para 2014 fue de \$209,525,235. Para efectos de equiparar las unidades monetarias con el beneficio, se convierte a dólares el costo mencionado, a un tipo de cambio diario promedio de 2013, por lo que se estima un costo de 16,407,614 dólares americanos.”

Si bien es cierto que la SE, proporcionó la estimación de costos que supondrá la implantación del Anteproyecto para los comerciantes que deban conservar mensajes de datos y/o digitalicen documentos acorde con lo establecido en el documento en términos del CC, el costo que habrán de erogar es de \$16,407,614 dólares americanos.

No obstante lo anterior, esta Comisión considera importante que el regulador explique claramente cómo se llegó a la estimación presentada y que dicha explicación sea lo suficientemente detallada como para poder reproducir los resultados, así como aclarar en la razón por la que los costos se han determinado en dólares americanos y no en pesos mexicanos.

Adicionalmente, este órgano desconcentrado sugiere a la SE considerar en su estimación de costos asociados a la propuesta regulatoria, el costo en que habrán de incurrir los comerciantes al modificar la forma y /o medios en que actualmente conservan los datos y documentos en que se encuentren consignadas sus operaciones, en sintonía con las nuevas disposiciones que provienen del Anteproyecto.

Por lo antes expuesto, se sugiere a esa Dependencia estimar sus costos explicando la metodología seguida; así como incorporando en su cálculo los costos adicionales mencionados o bien, señalar las razones por las cuales no considero necesaria su inclusión dentro de los costos asociados a la expedición de la propuesta regulatoria.

D. Beneficios.

Por lo que se refiere a los beneficios de la regulación, la SE detalló en el formulario de la MIR lo siguiente:

La SE señaló que los beneficios de la regulación son superiores a los costos por lo siguiente:

“Cabe destacar que entre los delitos cibernéticos en México, consecuencia de una falta de actualización de los protocolos de seguridad de los datos electrónicos, se tienen los siguientes: malware, phishing, hackeos y las intrusiones al sistema¹². Derivado de esos riesgos, el consumidor o comerciante puede ser víctima de fraude, robo de identidad y patrimonial. En este sentido, y dado que no se cuentan con datos de una fuente oficial del gobierno mexicano sobre el impacto monetario derivado de los delitos cibernéticos, los beneficios de la regulación propuesta se obtuvieron del

¹² Con base en “Tendencias de Seguridad Cibernética en América Latina y el Caribe”, Organización de los Estados Americanos-SYMANTEC, 2014.

estudio que realizó la Organización de los Estados Americanos y Symantec, en el cual identificaron que las pérdidas monetarias derivadas de diversos delitos cibernéticos en 2013 asciende a 780,000,000 de dólares americanos. Por anterior, al mejorar los protocolos de seguridad se puede reducir dicha pérdida monetaria, lo que se traduce en beneficios para los comerciantes y consumidores.

Por lo expuesto se solicita a la SE, adecuar la estimación correspondiente, o bien clarificar a esta COFEMER, los planteamientos en cuestión. Lo anterior, a efecto de estar en posibilidad de determinar que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que estas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento.

E. Impacto en la competencia.

En relación al impacto de la regulación en la competencia, la SE identificó que la Acción o mecanismo regulatorio que considera podría restringir o promover la competencia y el(os) artículo(s) de la propuesta regulatoria aplicables consiste en el hecho de: *“La entrada en vigor de la presente norma provocará que se mantenga un nivel general de seguridad en la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos, lo que brindará certidumbre a las transacciones comerciales, promoviendo su agilidad y reduciendo los costos de transacción de las empresas. Lo anterior, incrementa la eficiencia en las operaciones de las empresas y mejora su productividad. Por su parte, aquellas empresas que no implementen los requerimientos señalados en la norma, pueden enfrenten problemas con el manejo de sus datos, haciéndose ineficientes perdiendo competitividad en el mercado y, eventualmente, salir del mismo; si lo anterior sucede, se tendrán en el mercado aquellas empresas más eficientes.”*

Asimismo, a decir de la SE el llevar a cabo dicha acción se justifica debido a que:

“La falta de actualización durante el periodo de vida de la constancia de los elementos de seguridad electrónica en la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos que considera la NOM-151-SCFI-2002 provoca vulnerabilidad con el paso del tiempo ante posibles delitos cibernéticos. Por ende, la modernización de la regulación nacional, para asegurar la integridad y autenticidad de mensajes de datos por periodos prolongados de tiempo respecto a protocolos internacionales, permitirá mejorar el nivel en los elementos de seguridad electrónica de las constancias de la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos.”

Adicionalmente, de conformidad con la información contenida en la MIR correspondiente, se observa que la SE manifestó que la propuesta regulatoria no contempla esquemas que impactan de manera diferenciada a sectores o agentes económicos.

En ese orden de ideas, el pasado 18 de diciembre de 2015 se recibió en esta Comisión la Opinión Institucional remitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, mediante el oficio ST-CFCE-2015-373, sobre el Anteproyecto de mérito, en la cual dicha autoridad consideró que el mismo no tendría efectos negativos en materia de competencia económica y libre concurrencia.

F. Riesgo.

La SE realizó un análisis de riesgo relacionado a la problemática planteada, señalando en las preguntas 7 y 8 del Anexo II de la MIR las siguientes consideraciones:

Pregunta 7

“Tipos de riesgo que motivan la emisión de la regulación: Falsificación de datos personales, fraudes, estafas, extorsión.”

Población o industria potencialmente afectada: Comerciantes y consumidores en general.

Origen y área geográfica del riesgo: Territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Probabilidad de ocurrencia del riesgo: Alto

Tipo de riesgo, afectación o daño probable (enfermedades, fallecimientos, accidentes, daños ambientales, daños materiales, afectaciones económicas, etc.) y su magnitud: Con la norma propuesta se busca que los comerciantes y consumidores tengan la certeza de que sus datos cuentan con las medidas de seguridad acorde a los riesgos informáticos que enfrentan. En consecuencia, dado que la NOM-151-SCFI vigente no atiende cabalmente los riesgos asociados a la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos y, por ende, aumenta la probabilidad de ocurrencia de una posible afectación al patrimonio y seguridad de los consumidores, la norma propuesta incrementa el nivel de seguridad, mediante la atención de riesgos inherentes a la conservación y digitalización de datos a lo largo del tiempo, esto a través del establecimiento de requisitos generales de seguridad, los cuales están basados en lineamientos y protocolos internacionales.”

Pregunta 8

“Tipos de riesgo: Robo de información

Población o industria potencialmente afectada: Comerciantes y consumidores en general.

Indicador de impacto: De los incidentes cibernéticos denunciados en 2013, aproximadamente 39% fueron contra instituciones académicas, 31% contra instituciones gubernamentales, 26% a entidades del sector privado y 4% a otras entidades.

Acción implementada: Se modifican los principios de seguridad aplicables a la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos, además de establecer los métodos de prueba que deben cumplir los comerciantes, tomando como base las actualizaciones de los protocolos internacionales.

Justificación de cómo se reduce, mitiga o atenúa el riesgo con la acción: Las disposiciones contenidas en la regulación propuesta buscan adecuar el nivel de seguridad en la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos acorde con los riesgos reconocidos por los lineamientos y protocolos internacionales aplicables al objeto del anteproyecto.

Si bien la regulación actual ofrece cierto nivel de seguridad, aún se observa que existen riesgos sin atender, por ende, la norma propuesta incrementa el nivel de seguridad en la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos, mediante la atención del riesgo inherente a dichos procesos, esto a través del establecimiento de requisitos generales de seguridad.

Situación esperada con la implementación de la regulación: A partir de la entrada en vigor de la norma propuesta se adecuarían las medidas de seguridad, de forma tal que enfrenten los riesgos a

los que están expuestos actualmente la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos, ya que la falta de actualización de las medidas de seguridad puede derivar en la pérdida de información y causar un daño en el patrimonio de los consumidores y comerciantes e incluso poner en riesgo su seguridad.”

En este sentido, esta Comisión coincide con el análisis realizado por la SE en relación al riesgo latente que existe para los comerciantes y consumidores en general, de no actualizarse la Norma vigente o en caso de no implementarse la regulación propuesta, por lo que hace a la posibilidad de que se vulnere la seguridad en materia de conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos.

En tal virtud, establecer estándares de carácter obligatorio de acuerdo con la información presentada por la SE incidirá en garantizar que se cuente con medidas de seguridad que permitan conservar adecuadamente la información generada en los actos de comercio, así como que se evite un daño en el patrimonio de los consumidores y comerciantes e incluso poner en riesgo su seguridad.

V. Cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta

Con respecto a la forma y/o los mecanismos a través de los cuales se implementará la regulación, la SE señaló lo siguiente:

“Para asegurar la implementación del anteproyecto, no se requieren recursos públicos adicionales a los ya asignados a la Secretaría de Economía, ya que se debe considerar que ésta es la instancia con la autoridad competente para vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y ésta actualmente cuenta con la infraestructura y los medios para llevar a cabo actividades de verificación relativa al cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas.”

Por otro lado, respecto a la verificación y vigilancia, la SE señaló lo siguiente:

“El proyecto no establece un esquema de sanciones específico, los esquemas de verificación y vigilancia se enmarcan en el sistema establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor, su Reglamento, la Ley Federal de Metrología y Normalización y su Reglamento.”

Sobre lo anterior, no se observa que los procedimientos propuestos para el cumplimiento, aplicación y evaluación de la propuesta impongan costos adicionales para los particulares diferentes a los analizados en el presente dictamen, por lo que la COFEMER no tiene comentario alguno al respecto.

VI. Consulta pública.

Con relación a si se consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación propuesta la SE señaló en la MIR que se formó un grupo de trabajo/comité técnico para la elaboración conjunta del Anteproyecto en el que participaron diferentes cámaras empresariales, así como empresas relacionadas con la seguridad de información electrónica, bancos comerciales y de inversión, Banco de México y la representación de la SE a través de la Dirección de Normatividad Mercantil, entre quienes se discutieron los diferentes numerales que comprenden el presente proyecto, originando un consenso de criterios entre los integrantes del mismo.

Adicionalmente, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, se manifiesta que el Anteproyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 25 de noviembre de 2015, sin que a la fecha se haya recibido algún comentario de los particulares interesados en la propuesta regulatoria.

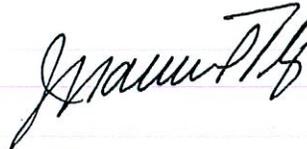
VII. Conclusiones.

Por lo anteriormente expresado, este órgano desconcentrado queda en espera de que esa dependencia brinde la respuesta correspondiente al presente dictamen, en lo relativo al *Apartado IV: Impacto de la Regulación, Secciones B, C y D* y, en su caso, realice los ajustes correspondientes al Anteproyecto, o bien, comunique por escrito las razones por las cuales no lo hace, para los efectos a que refiere el artículo 69-J de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción II, 9 fracción XI y último párrafo y 10 fracción VI del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como Primero fracción II, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican¹³.

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

Atentamente



José Manuel Pliego Ramos
Coordinador General

BHV/CPR

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.