

ACUSE

Oficio No. COFEME/16/3264

Asunto: Dictamen Total No Final sobre el anteproyecto denominado "Proyecto Norma Oficial Mexicana NOM-151-SCFI-2015, Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos."

Ciudad de México, 17 de agosto de 2016



Ing. Octavio Rangel Frausto
Oficial Mayor
Secretaría de Economía
Presente

Se hace referencia al anteproyecto denominado "Proyecto Norma Oficial Mexicana 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), ambos instrumentos 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 día 10 de agosto de 2016. Lo anterior, en respuesta al Dictamen Total No Final, emitido por esta Comisión el día 5 de enero de 2016, mediante Oficio COFEME/16/0013 (Dictamen Total).

Al respecto, 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.

A efecto de establecer, los requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos en términos de lo dispuesto en los artículos 33, 38, 46 Bis y 49 del Código de Comercio (CC)³, la SE envió a esta Comisión el Anteproyecto el día 25 de noviembre de

¹ www.cofemersimr.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 **Artículo 33.-** 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.

2015, respecto del cual este órgano desconcentrado con fecha 5 de enero de 2016, emitió el Dictamen Total, el cual será abordado a lo largo del presente escrito.

Al respecto, tal y como señaló la COFEMER en su Dictamen Total, toda vez que con la formalización del Anteproyecto se busca 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 (Norma vigente)⁴, a efecto de: *i.* garantizar 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; *ii.* incorporar elementos criptográficos para la digitalización y mensajes de datos debido al incremento en el poder de cómputo, y *iii.* 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, por lo que desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que la SE promueva la emisión del Anteproyecto, atendiendo la problemática descrita en la sección subsecuente, así como los objetivos planteados en la MIR.

II. Definición del problema y objetivos generales.

A. Definición del problema

De acuerdo con la información contenida en el Dictamen Total, la SE identificó que la problemática o situación que hace necesaria la expedición del Anteproyecto se relaciona con: *i.* 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 confianza en las transacciones comerciales entre las Unidades Económicas, y *ii.* el aumento de los delitos cibernéticos y de incidentes relativos a amenazas persistentes contra medianas empresas y el uso de códigos maliciosos a fin de robar información a usuarios para luego intentar extorsionarlos o atacar sus servidores.

B. Objetivos Generales

Asimismo, y como consecuencia de la problemática descrita en el Dictamen Total y en el párrafo que antecede, la SE pretende emitir el Anteproyecto con el objetivo de actualizar los elementos normativos contenidos en la Norma vigente, a efecto de fortalecer los elementos de seguridad informáticos;

Artículo 38.- 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.- 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 consignen 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.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la federación el 4 de junio de 2002.

establecer requisitos para conservar los mensajes de datos, e incluir métodos para la conservación de los mensajes de datos y de los equipos para digitalización.

Bajo tales consideraciones, la COFEMER consideró que esa Secretaría justificó los objetivos y situación que dan origen a la regulación propuesta, por lo que estimó conveniente la emisión del Anteproyecto, toda vez que podría constituir una medida efectiva para atender la situación identificada.

III. Identificación de posibles alternativas regulatorias.

En referencia al presente apartado, a través del Dictamen Total, esta Comisión destacó que la SE considera que el Anteproyecto es la mejor opción regulatoria, toda vez que mediante el mismo se establece un referente normativo obligatorio congruente con los estándares y lineamientos internacionales en el tema de la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos.

La SE resaltó en la MIR enviada el día 25 de noviembre de 2015, que la Norma vigente ha sido aplicada por más de diez años, durante los cuales ha brindado cierto nivel de certidumbre en la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos, aunque presenta áreas de oportunidad como son: los riesgos que se desprenden de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la vulnerabilidad de la constancia actualización ante la falta de actualización de los elementos de seguridad electrónica de la misma, lo cual hace imperioso mantener actualizado el marco regulatorio.

En virtud de lo anterior, la COFEMER considera que con la emisión del Anteproyecto en comento, se está dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), así como en el CC, a cargo de la SE en materia de emisión del Anteproyecto, por lo que se considera que este resulta ser la mejor opción para atender la problemática señalada.

Ello de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40 de la LFMN, en relación con los artículos 34, 38, 46 Bis y 49 del CC, ordenamientos jurídicos en que se faculta a la SE para emitir el Anteproyecto, con objeto de cumplimentar 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 ulterior consulta, así como 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 establecer los requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y la digitalización de documentos en términos de lo dispuesto en los artículos 33, 38, 46 Bis y 49 del CC.

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

Con relación al presente apartado, la SE identificó en la MIR del Anteproyecto enviada el 25 de noviembre de 2015, algunas acciones regulatorias que se derivarán de la expedición y posterior implementación del Anteproyecto.

A este respecto, esta Comisión en el Dictamen Total sugirió a esa Dependencia considerar lo establecido en el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio, por lo que hace a identificar, describir y justificar cada una de las acciones o grupos de acciones generados por la regulación; así como precisar los artículos del Anteproyecto en los que están plasmadas las acciones regulatorias, la manera en que estas contribuyen a lograr los objetivos del Anteproyecto y refiriendo si 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.

Derivado de lo anterior, esta Comisión solicitó a la SE proporcionar información con la que se justifique como el establecimiento de las disposiciones y/o especificaciones contenidas en los numerales 4.3., 5.3. y Apéndices normativos A y B, del Anteproyecto, y como contribuyen a resolver la problemática identificada por la SE.

Sobre el particular, a través del documento denominado *20160810094927_40980_Respuestas COFEMER 03-08-2016.docx* (Respuesta a comentarios), anexo a la MIR recibida el 10 de agosto de 2016, la SE manifestó, lo siguiente:

“La regulación modifica el estándar técnico vigente sobre la conservación de mensajes de datos y establece aquellos para llevar a cabo la digitalización de documentos de naturaleza comercial. Ello no implica una carga adicional a los comerciantes, ya que conforme a las disposiciones vigentes en el Código de Comercio la obligación es de 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.

Si el comerciante decide conservarlos en medios electrónicos, entonces sí, deberá realizarlos conforme a los estándares establecidos en la norma oficial mexicana a fin de mantener íntegro su contenido e inalterado a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, debiendo ser accesible para su ulterior consulta, así como la digitalización de documentos.

Por lo que se refiere al numeral 4.3 del proyecto referido que a la letra indica:

4.3 Sin perjuicio de lo que dispongan otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuando se pretenda almacenar en un medio electrónico, óptico o de cualquier otra tecnología, información derivada de un acto de comercio, que se encuentre soportada en un medio físico, los comerciantes podrán optar por migrar dicha información a una forma digital y, observar para su conservación en forma digital, las disposiciones a que se refiere la presente Norma Oficial Mexicana.

Los 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, se determinan en el Apéndice 8 de la presente Norma Oficial Mexicana.

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.

[...]

5.3 El almacenamiento de las constancias de conservación, así como los documentos digitalizados a los que se refiere la presente Norma Oficial Mexicana, quedarán en control del usuario pudiendo contratar para su administración a terceros.

Es preciso mencionar que los numerales 4.3. y 5.3 responden a la necesidad de establecer especificaciones sobre la digitalización de documentos comerciales, es decir la migración de un documento en físico a un mensaje de datos.

Actualmente existen empresas en el mercado que prestan servicios de digitalización de documentos bajo estándares abiertos, sin armonización en los procesos ni respecto a las medidas de seguridad que deben prevalecer para que los mensajes de datos resultado de la digitalización sean íntegros". (Énfasis añadido)

Sobre lo anterior, a efecto de que esta Comisión pueda determinar de manera adecuada el impacto de estas medidas, se solicita a la SE proporcionar información respecto a la participación en el mercado de las empresas que menciona, a efecto de analizar si las medidas propuestas corresponden con la dimensión de la problemática planteada. Adicionalmente, describir y señalar cómo es que las acciones descritas en los Apéndices normativos A y B de la propuesta regulatoria contribuyen a abatir la problemática o situación descrita por la SE y por ende a lograr los objetivos del Anteproyecto.

C. Costos

Por lo que hace al presente apartado, y como consecuencia del análisis de la información presentada por la SE, en el Dictamen Total esta Comisión solicitó a la SE, explicar claramente cómo llegó a la estimación de costos presentada, y que dicha explicación fuera lo suficientemente detallada como para poder reproducir los resultados.

Asimismo, se sugirió 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.

En esa tesitura, a través del anexo Respuesta a comentarios, la SE refiere lo siguiente:

"Para la estimación de los costos se consideró el total de certificados de la NOM-155-SCFI para el periodo 2013, mismos que se dividen en sellos de conservación y sellos de tiempo, los cuales ascienden a 56,474,711 y 56,731,179, respectivamente. Cabe mencionar que los

certificados se expiden mensualmente. Ahora bien, de acuerdo a una consulta a los prestadores de servicio (A-S, CECOBAN y EDICOM) que certifican la norma respecto al precio que cobran por la certificación, el precio que cobran mensualmente asciende a:

Prestador de Servicios	Costo(pesos)
A-S	3
Cecoban	1.5
Edicom	1.05
Costo promedio	1.85

Derivado de lo anterior, al multiplicar el número de certificados por el precio de los mismos obtenemos 209, 430, 897 pesos para el año 2013. Para efectos de equiparar las unidades monetarias con el beneficio se convierten a dólares americanos la cifra mencionada, a un tipo de cambio promedio de 2013 de 12.77 pesos por dólar, de acuerdo al tipo de cambio diario histórico que registra el Banco de México; lo que resulta en 16,400,227 dólares americanos.

Es importante mencionar que las cifras reflejan el costo de las constancias de conservación de mensajes de datos a nivel nacional y respecto de todos los comerciantes que solicitaron servicios de Prestadores de Servicios de Certificación durante 2013.

Por lo tanto, no es un costo individual para el comerciante, la cantidad de las constancias de conservación de mensajes de datos que pudiera requerir un comerciante quedará determinada por el número de sus operaciones y de sus obligaciones en materia mercantil.

Tomando en consideración que en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas de México se tiene un universo de 4,926,062 unidades económicas en el país, el costo prorrateado que absorbería una unidad económica en función del total de constancias de conservación emitidas durante 2013 sería de sólo 42 pesos al año.

[...]

Los comerciantes no tendrán que incurrir en nuevos costos con motivo de la regulación, toda vez que actualmente conservan sus documentos en medios físicos, y si lo hacían en medios electrónicos el costo ya lo absorbían conforme al valor de las constancias de conservación de mensajes de datos.

Para los comerciantes no significará un costo, serán los Prestadores de Servicios de Certificación quienes deberán adecuar sus protocolos para emitir las constancias de mensajes de datos conforme a los nuevos estándares.

Cabe mencionar que en el Grupo de Trabajo que se instauró para actualizar la regulación que nos ocupa, todos los Prestadores de Servicios de Certificación estuvieron representados y aportaron los elementos técnicos necesarios para desarrollar los nuevos estándares, acordando en el texto final que aprobó el Grupo". (Énfasis añadido)

A este respecto, se solicita a esa Dependencia estime cual será el costo para los prestadores de servicios de certificación derivado de adecuar sus protocolos para emitir las constancias de mensajes de datos conforme al Anteproyecto, asimismo se reitera a la SE la solicitud de explicar claramente la estimación

de costos que presente, y que dicha explicación sea lo suficientemente detallada como para poder reproducir los resultados.

Lo anterior, a efecto de que esta Comisión se encuentre en posibilidad de emitir el Dictamen Final correspondiente es necesario que esa Dependencia brinde la información solicitada, por lo cual esta Comisión sugiere considerar como parte del costo de los protocolos a que hace referencia en la Respuesta a comentarios, aquellos que se desprenden de los Apéndices normativos A y B, entre los que se encuentran, de manera enunciativa más no limitativa, aquellos que tendrán que erogar quienes deseen constituirse como prestadores de servicios de certificación, el costo por fungir como Tercero Legalmente Autorizado, el costo de la solicitud de estampa de tiempo, así como el costo de implementar un sistema que permita al comerciante identificar las constancias de conservación de mensajes de datos y sus extensiones, entre otros, o bien que señale las razones por las cuales no considera necesaria su inclusión dentro de los costos asociados a la expedición de la propuesta regulatoria.

D. Beneficios.

Por lo que se refiere al presente apartado esta Comisión señaló en el Dictamen Total que si bien la SE había realizado un análisis de los beneficios que supondría la expedición del Anteproyecto, era necesario realizar una nueva estimación a partir del ajuste de los costos.

Al respecto, a través del anexo Respuesta a comentarios la SE manifestó que:

“Al no contar con datos estadísticos de una fuente gubernamental sobre el impacto económico causado por los delitos cibernéticos en México, y a partir de ello, estimar el efecto positivo de establecer una medida regulatoria como la que se está proponiendo, se hizo una revisión bibliográfica del tema, en la que se ubicó al estudio “Tendencias de Seguridad Cibernética en América Latina” publicado en julio de 2014 por la Organización de Estados Americanos y Symantec, como una fuente confiable de datos sobre delitos cibernéticos para México. La metodología para determinar el beneficio es establecer el impacto económico derivado de un delito cibernético, mismo que está relacionado con la conservación de datos y documentos, y derivado de una mejora en los protocolos de seguridad, se disminuya la probabilidad de que ocurran dichos eventos, con ello, el beneficio sería precisamente el que no se concrete dicha pérdida económica”. (Énfasis añadido)

En esta tesitura, para efectos de la estimación del impacto potencial que pudiera generar el Anteproyecto, conforme a la información proporcionada por esa Dependencia a lo largo del proceso de mejora regulatoria, se observa que no queda claro cómo es que llegó a la determinación de los beneficios siguientes:

Beneficio (USD dólares)	\$ 3,000,000,000
Sector Privado (26%) (USD dólares)	\$ 780,000,000

Es decir, como se llegó a la estimación de que la pérdida económica derivada de un delito cibernético asciende a \$3,000,000,000 USD y cuál es la diferencia en el sector privado para estimar los \$780,000,000 USD, por ello, es necesario que la SE describa de manera detallada como es que llegó a dichas cantidades.

Lo anterior, a fin de que se pueda determinar, de forma clara y contundente que la emisión del Anteproyecto es capaz de generar beneficios notoriamente superiores a los costos asociados a su 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.

V. Consulta pública.

A través del oficio COFEME/16/0053, esta Comisión manifestó que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 69-K de la LFPA, el Anteproyecto ha estado disponible para consulta pública en el portal de internet de la COFEMER desde el día 25 de noviembre de 2015. Adicionalmente, cabe señalar que a la fecha de emisión del presente dictamen no se hayan recibido comentarios por parte de particulares.

VI. 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 y Segundo, fracción III, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican⁵.

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

Atentamente



Celia Pérez Ruíz
La Directora

BHV

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2010.

