

ACUSE

Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Oficio No. COFEME/16/4495

Asunto: Dictamen Total 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, 16 de noviembre 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, el día 8 de noviembre de 2016 y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el día 9 del mismo mes y año, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Lo anterior, en respuesta al Dictamen Total no Final emitido por esta Comisión el 17 de agosto de 2016, mediante oficio COFEME/16/3264.

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.

Tal como se señaló mediante oficio COFEME/16/3264, 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

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 "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;



Comisión el Anteproyecto el día 25 de noviembre de 2015, dando así inicio al proceso de mejora regulatoria que prevé la LFPA en su Título Tercero A. En este sentido, y derivado de dicho proceso, el 17 de agosto de 2016 la COFEMER emitió un Dictamen Total no Final, mediante oficio COFEME/16/3264 el cual será abordado a lo largo del presente escrito.

Al respecto, tal y como señaló la COFEMER en su Dictamen Total, 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.

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, la COFEMER consideró 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.

Respecto al presente apartado, a través de su Dictamen Total, con base en la información proporcionada por la SE, se indicó 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*

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.- *El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría, 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 46 bis.- *Los comerciantes podrán realizar la conservación o digitalización de toda o parte de la documentación relacionada con sus negocios, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría.*

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”.

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



y el uso de códigos maliciosos a fin de robar información a usuarios para luego intentar extorsionarlos o atacar sus servidores”.

Asimismo, se precisó que el objetivo del Anteproyecto, según lo manifestado por la SE, es “*actualizar los elementos normativos contenidos en la Norma vigente, a efecto de fortalecer los elementos de seguridad informáticos; 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 resulta ser la mejor opción regulatoria en virtud de que “*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 consideró 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, considerando 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.

A. Trámites

A través del Dictamen Total, se observó que derivado de la emisión de la propuesta regulatoria no se crea, modifica, ni elimina trámites.



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

En ese sentido, la COFEMER observó 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. Asimismo, proporcionó información solicitada a fin de justificar 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.

Bajo tales consideraciones, la COFEMER solicitó a la SE; i) 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, y ii) describir y señalar cómo es que las acciones descritas en los Apéndices normativos A y B contribuyen a abatir la problemática o situación descrita por la SE y por ende a lograr los objetivos del Anteproyecto.

Sobre el particular, a través del documento denominado *20161104104825_41426_Respuesta a Dictamen COFEME 16 3264.docx*, anexo a la MIR recibida el 9 de noviembre de 2016, la SE manifestó, lo siguiente:

“I.- Proporcionar información respecto a la participación en el mercado de las empresas que se mencionan (empresas digitalizadoras), a efecto de analizar si las medidas propuestas corresponden con la dimensión (sic) de la problemática planteada.

En razón de lo anterior y, con la finalidad de llevar a cabo un comparativo con el número de sociedades, contra el número de negocios que tienen como actividad la digitalización, se llevó a cabo una búsqueda en diversos sistemas de registro, obteniendo la siguiente información:

Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) de la SE.

De conformidad con los artículos 29 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones y 3 del Acuerdo por el que establecen las Reglas para la Operación del SIEM, es un instrumento del Estado mexicano cuyo propósito es captar, integrar, procesar y suministrar información sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país, para un mejor desempeño y promoción de las actividades empresariales.

Directorio Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Con base en los principios de accesibilidad y utilidad que deben regir a la producción y difusión de la información estadística y geográfica, desde su primera versión, el Directorio es un sistema de consulta que permite conocer la información de todos los negocios, o de aquellos subuniversos que se seleccionen con base en la actividad económica, el tamaño y el área geográfica, así como ver su ubicación en imágenes cartográficas y satelitales, implicando que el DENUE sea una herramienta de apoyo muy útil para la toma de decisiones tanto en el



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

ámbito público como en el privado, y para la docencia o la realización de investigaciones en el ámbito académico.

De conformidad con la búsqueda realizada de las empresas o establecimientos dedicados al servicio de digitalización que para el caso que nos compete corresponden al Código del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 518210.

Código SICIAN 518210, Procesamiento electrónico de información, hospedaje y otros servicios relacionados.

Unidades económicas dedicadas principalmente a proporcionar servicios de procesamiento electrónico de información, hospedaje, y otros servicios relacionados, como procesamiento de tarjetas de crédito no bancarias, de tiendas virtuales, de servicios de reservaciones, acceso a software como aplicación que se ofrece en servidores compartidos o dedicados, tiempo compartido de instalaciones de mainframe; hospedaje de páginas web y aplicaciones; servicios de flujo de datos en línea en tiempo real de audio y video (streaming), servicios de microfilmación y escaneo óptico.

Obteniendo, el resultado siguiente.

SIEM: Existen 9 establecimientos registrados en su base de datos para este código.

DENUE: Existen 347 unidades económicas en su base de datos para este código.

2.- Describir y señalar como es que las acciones descritas en los Apéndices A y B de la propuesta regulatoria contribuyen a abatir la problemática o situación descrita por la SE y por ende lograr los objetivos del Anteproyecto.

La NOM-151 de referencia se emite en cumplimiento de la reforma al Código de Comercio, ya que se incluyó la regulación del proceso de digitalización, lo anterior de conformidad con lo establecido en la exposición de motivos de la citada reforma que a la letra dice:

"...Nuestro país está avanzando decididamente hacia su plena integración a la sociedad del conocimiento. La reciente reforma constitucional y las nuevas leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión han dejado claro que la construcción de políticas públicas en materia de tecnologías de la información y comunicación (en adelante TIC), son y deben seguir siendo una de las prioridades legislativas de primer orden.

De ahí que surja el interés por presentar esta iniciativa, la cual tiene como finalidad contribuir a que las sociedades mercantiles agilicen y optimicen los procesos de digitalización, almacenamiento y conservación de la diversa documentación generada en el desarrollo cotidiano de sus actividades comerciales.

Para tales efectos, es preciso señalar que, en la actualidad, el Capítulo III del Libro Primero del Código de Comercio, en sus artículos del 33 al 46, establecen una serie de obligaciones hacia los comerciantes en lo tocante al registro y conservación de su documentación.

Por ejemplo, el artículo 34 establece que, sin importar la clase de sistema de registro que la negociación implante, forzosamente se deberán llevar encuadernados, empastados y foliados, tanto el libro mayor, como en el caso de las personas morales, el libro de actas.

Asimismo, los artículos 38 y 46 imponen a los comerciantes la obligación de conservar toda la documentación referente a su negocio por un plazo mínimo de diez años.

Así, tenemos que en lo general este Título del Primer Libro del Código de Comercio, si bien garantiza la certeza jurídica de que cualquier documentación referente al negocio tenga que estar disponible durante un plazo de tiempo suficiente, tanto para consulta de la autoridad administrativa, como en caso de que sea requerida como medio probatorio en algún litigio, estas disposiciones legales no se encuentran acordes con la actualidad y la modernización en la que se encuentran inmersas las empresas en la actualidad.



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Retomando el contenido de los artículos 34 y 38, se obliga a los comerciantes a tener registros impresos y, en su caso, encuadrados de sus operaciones, además de que en conjunto con el artículo 46, se les obliga a mantener almacenados dichos registros impresos durante un plazo mínimo de diez años.

Como se puede inferir fácilmente, el cumplimiento de estas obligaciones conlleva un enorme consumo de papel, espacio físico y recursos humanos, que se incrementan exponencialmente según el tamaño y volumen de operaciones de la sociedad mercantil en cuestión.

Según información proporcionada por el Departamento de Educación y Divulgación de la Procuraduría Federal del Consumidor, para producir una tonelada de papel en nuestro país a partir de fibras vírgenes (es decir, no recicladas) se necesitan alrededor de 2 toneladas de madera, 40 mil litros de agua y 7 mil 600 kilómetros de superficie de terreno.

Por otro lado, Financiera Rural, órgano del gobierno federal, establece que hasta 2009, la industria de la celulosa y el papel en México generó alrededor de 3 mil 400 millones de dólares al año, esto es un 2 por ciento de la producción manufacturera y un 0.4 por ciento del producto interno bruto (PIB) de nuestro país.

Financiera Rural establece que, en México, el consumo aparente de los artículos elaborados por la industria del papel asciende a 6.7 millones de toneladas. El 55 por ciento de este consumo corresponde a papel para empaque, 25 por ciento a papel para escritura e impresión. El papel de uso higiénico o facial representa el 13 por ciento del consumo nacional aparente, y los papeles especiales como las cartulinas, papel de China y otros utilizados en la industria editorial y en las artes gráficas, representan el 7 por ciento restante.

A pesar de que la producción de papel en México se realiza hasta con un 83 por ciento de insumos reciclados, existe un déficit de insumos y de productos terminados, lo cual origina que se tenga que recurrir a las importaciones.

Según datos del Banco de México, para 2008 se importaron al país casi mil 100 millones de dólares en insumos para la producción, y en cuanto a productos de madera, papel, cartón y sus manufacturas, se importó el equivalente a casi 6 mil 250 millones de dólares, lo cual representó el 90 por ciento del déficit del sector forestal en México.

Aunado a lo anterior, para fechas tan cercanas como 2007, se estimaba que el desecho de papel fue del orden de los 22 millones de toneladas anuales, con miras a acrecentarse debido al crecimiento demográfico.

Del total de desechos aptos para el reciclaje, sólo fue efectivamente reciclado el 44 por ciento de ellos, y la otra mitad corresponde a exportaciones del extranjero. Es decir, que alrededor de la mitad de los materiales para fabricar papel reciclado provienen de exportaciones, lo cual refleja otro aspecto preocupante: la deficiente tasa de recolección de papel para su reutilización.

Es por esto, que en un afán de contribuir en una doble vertiente, se propone esta iniciativa, la cual, por su lado verde, pretende dar a los comerciantes de todos los tamaños la posibilidad de reducir la cantidad de insumos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones en materia de conservación de documentos, coadyuvando al abatimiento del ritmo de tala de árboles y ayudando a mitigar el calentamiento global, a través de la conservación de núcleos forestales y corresponsabilizando a todo el sector comercial con un tema tan preocupante como lo es el cuidado del planeta.

Por otra parte, el segundo beneficio de la iniciativa consiste en que, de aprobarse, los comerciantes tendrán la posibilidad de beneficiarse de la introducción en sus negocios de los avances tecnológicos en materia de digitalización y conservación de documentos en formato electrónico, a fin de eficientar sus procesos, ahorrar espacio, costos de impresión y fotocopiado, y brindar mayor agilidad en los tiempos de respuesta a las solicitudes de información que les sean requeridas por las autoridades, tanto administrativas, como en su caso, las judiciales.

También, se estarían otorgando mayores facultades a los actuales prestadores de servicios de certificación (en adelante PSC), a fin de que incrementen su oferta de productos y servicios, y se encuentren en posibilidad de realizar actividades que representen un verdadero valor agregado para sus clientes. Cabe recordar que, hasta la fecha, los PSC sólo pueden llevar a cabo la emisión de certificados digitales relacionados con la firma electrónica. Entre las nuevas actividades propuestas, se encuentra la emisión de sellos de tiempo, la conservación de mensajes de datos, y también la digitalización de documentación impresa.

Por último, se estarían añadiendo supuestos específicos en el Código Penal Federal referentes a delitos cometidos en materia de falsificación de documentación electrónica, tanto para los prestadores de servicios que realicen sus actividades sin estar debidamente acreditados por la Secretaría de Economía, como para los comerciantes que hagan un uso indebido de sus documentos, sin importar que provengan de medios impresos o se encuentren digitalizados.



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

Al mismo tiempo, se cataloga este delito como grave, con la finalidad de actuar como barrera disuasoria de la comisión de prácticas ilícitas relacionadas con la materia...”

Así mismo fue necesario llevar a cabo la modernización a los estándares técnicos utilizados para la implementación del sistema empleado para la conservación de mensajes de datos, lo anterior toda vez que desde la publicación de la “NOM-151-SCFI-2002, Prácticas comerciales-Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos, y sus modificaciones...” el 4 de junio de 2002 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727725&fecha=04/06/2002) no se había llevado a cabo una modernización del texto reglamentario, a pesar de los avances tecnológicos tenidos desde dicha publicación y no fue sino hasta la publicación del Anteproyecto “PROY-NOM-151-SCFI-2015, Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos” el día 06 de mayo de 2015 (http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436180&fecha=06/05/2016) en donde se dieron a conocer los trabajos de modernización a la NOM-151 acordes a los avances tecnológicos y de seguridad que requiere la constancia de conservación de mensajes de datos, incluyendo el proceso emanado del Código de Comercio, para llevar a cabo la digitalización de documentos, previa verificación del tercero legalmente autorizado (el Prestador de Servicios de Certificación).

Con lo anterior, se atendieron cabalmente las principales preocupaciones en cuestión de “constancia de conservación de mensajes de datos” y “digitalización de documentos”, como son mitigar con la aplicación de nuevos elementos tecnológicos la vulnerabilidad de la constancia de conservación de mensajes de datos así como y encaminar al sector económicamente activo (comerciantes) a las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, incorporando lo anterior en el “PROY-NOM-151-SCFI-2015, Requisitos que deben observarse para la conservación de mensajes de datos y digitalización de documentos”, en su parte referente a la digitalización, resultando importante señalar que conforme a lo señalado en el artículo 38 del Código de Comercio que a la letra dice:

“...Artículo 38.- El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría, 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...”

El comerciante podrá optar por conservar su documentación en original o bien en formato electrónico siempre y cuando en ese último se apege a lo establecido en la NOM-151. En razón de lo anterior el comerciante podrá elegir entre uno u otro medio de conservación.”

Bajo las consideraciones expuestas, la COFEMER observa que las disposiciones contenidas en el Anteproyecto fueron identificadas y justificadas, conforme al requerimiento dispuesto a través de su Dictamen Total.

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 no Final de fecha 7 de agosto de 2016, esta Comisión: i) solicitó a la SE, estimar 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; ii) reiteró la solicitud de explicar claramente la estimación de costos, siendo lo suficientemente detallada como



Coordinación General de Mejora Regulatoria de Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario, Comercio e Industria

para poder reproducir los resultados, y *iii*) sugirió considerar como parte del costo de los protocolos, aquellos que se desprenden de los Apéndices normativos A y B, tales como 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 señalara las razones por las cuales no considera necesaria su inclusión dentro de los costos asociados a la expedición de la propuesta regulatoria.

En esa tesitura, por medio del documento denominado *20161104104825_41426_Respuesta a Dictamen COFEME 16 3264.docx*, la SE refiere lo siguiente:

[...]

Al respecto y derivado de un sondeo llevado a cabo a 3 de los 4 Prestadores de servicios de Certificación que cuentan con el servicio acreditado de Constancia de Conservación de Mensajes de Datos y emisión de Sellos de Tiempo, se obtuvo la siguiente información.

El costo aproximado derivado de las modificaciones que tendrán que llevar a cabo los Prestadores de Servicios de Certificación acreditados es en el rango de \$400,000.00 a \$500,000.00 pesos.

[...]

Ahora bien, para obtener los costos estimados que tendría que erogar un solicitante de Acreditación como Prestador de Servicios de Certificación únicamente en el servicio de Constancias de Conservación de Mensajes de Datos, esta SE genero un censo entre los PSC acreditados, con la finalidad de obtener una estimación aproximada de los costos que tiene la acreditación e infraestructura requerida para operar dicho servicio, obteniendo lo siguiente:

Pago de Derechos

<i>Por cada Servicio de Conservación de Mensajes de Datos u otro servicio de Firma Electrónica (stampillado de tiempo)</i>	
<i>Por la acreditación de un prestador de servicios de certificación para la emisión de certificados digitales, para el servicio de conservación de mensajes de datos u otros servicios adicionales relativos a la firma electrónica</i>	\$140,977.99

Fuente, art. 78, LEY FEDERAL DE DERECHOS, Última Reforma DOF 18-11-2015

Presupuesto aproximado para el servicio de expedición de constancias de conservación de mensajes de datos de acuerdo a la NOM-151 vigente.

<i>Equipo</i>	<i>Costo Aproximado Inicial</i>	<i>Costo Aproximado Recurrente</i>



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

- Sistema de expedición de constancias de conservación de mensajes de datos - Mantenimiento del sistema de expedición de constancias de conservación de mensajes de datos	\$2,375,000 pesos	
		Depende del tipo de actualización
- HSM - Mantenimiento de HSM	\$475,000 pesos	
		\$95,000 pesos anuales
Contrato con un centro de datos: • Setup data center • Servicios data center	\$95,000 pesos	\$342,000 pesos anuales
3 Computadoras personales y 2 multifuncionales	\$55,000 pesos	
TOTAL, CENTRO DE DATOS PRINCIPAL:	\$3,000,000 pesos	\$437,000 pesos anuales
TOTAL, CENTRO DE DATOS REDUNDANCIA:	\$2,945,000 pesos	\$437,000 pesos anuales
GRAN TOTAL:	\$5,945,000 pesos	\$874,000 pesos anuales
	\$6,819,000 pesos	

Lo anterior sin considerar el personal humano requerido para la operación del servicio, personal que dependerá de la contratación que haga el Prestador de Servicios de Certificación.

[...]

Ahora bien, respecto al primer punto de la solicitud de información, "los costos de los protocolos que se desprenden del Apéndice B, entre los que se encuentran de manera enunciativa más no limitativa, aquellos que tendrán que erogar quienes deseen constituirse como Prestador de Servicios de Certificación, el costo por fungir como Tercero Legalmente Autorizado," sobre el particular se informa lo siguiente:

Para la acreditación como Prestador de Servicios de Certificación en el servicio de Digitalización de documentos, será necesario considerar lo siguiente, pago de derechos, gastos por concepto de infraestructura, desarrollo de software y contratación de personal, para el caso especial de pago de derechos, el servicio quedaría de la siguiente forma:

Pago de Derechos

Por cada Servicio de Conservación de Mensajes de Datos u otro servicio de Firma Electrónica (Digitalización de Documentos)	
Por el trámite y estudio de la solicitud para la acreditación de un prestador de servicios de certificación para la emisión de certificados digitales, para el servicio de conservación de mensajes de datos u otros servicios adicionales relativos a la firma electrónica	\$22,960.80
Por la acreditación de un prestador de servicios de certificación para la emisión de certificados digitales, para el servicio de conservación de mensajes de datos u otros servicios adicionales relativos a la firma electrónica	\$140,977.99

Fuente, art. 78, LEY FEDERAL DE DERECHOS, Última Reforma DOF 18-11-2015

****Lo anterior estimando que estos costos son para cualquier otro servicio de firma electrónica por lo que se considera que la digitalización entrará en este campo.**

Ahora bien por lo que hace a los gastos por concepto de infraestructura, desarrollo de software y contratación de personal, es necesario establecer que la información al respecto, quedara desarrollada a detalle en las Reglas Generales a las que deberán sujetarse los Prestadores de Servicios de Certificación conforme a lo establecido en la regla B.10 del Anteproyecto, por lo que no es posible entregar la información solicitada, hasta en tanto no se desarrolle en las referidas Reglas los requerimientos señalados.

Ahora bien, por lo que hace a su solicitud respecto al costo por fungir como tercero legalmente autorizado, es necesario establecer que este se obtiene una vez que se acredita como Prestador de Servicios de Certificación en el servicio de Digitalización de Documentos. Haciendo necesaria la referencia a la regla B.10 del Anteproyecto.

“...B.10 Tercero Legalmente Autorizado

Para ser Tercero Legalmente Autorizado, el Prestador de Servicios de Certificación se tendrá que acreditar de acuerdo con las Reglas Generales expedidas por la Secretaría referidas en el Capítulo III del Título Segundo del Libro Segundo del Código de Comercio, a las que deberán sujetarse los Prestadores de Servicios de Certificación...”

Respecto a su solicitud de “...el costo de la solicitud de stampa 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...”, se informa lo siguiente.

Dichos costos, no son necesario incluirlo dentro de los costos asociados a la expedición de la propuesta regulatoria toda vez que, será decisión del Prestador de Servicios de Certificación como empresa privada, el cobrar o no la expedición del sello de tiempo que va asociada a la constancia de conservación de mensajes de datos, de igual forma será decisión del Prestador de Servicios de Certificación cobrar la identificación, de la constancia de conservación de mensajes de datos y sus extensiones, lo anterior obedeciendo a que dichos servicios puede ir incluidos dentro del costo por la prestación del servicio de digitalización, siendo este a libre albedrío en cuestión de su cobro.

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”.



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

D. Beneficios.

En contraparte, y como consecuencia del análisis de la información presentada por la SE, en el Dictamen Total no Final de fecha 7 de agosto de 2016, esta Comisión solicito a esa Secretaría describir de manera detallada como 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

Al respecto, a través del documento denominado 20161104104825_41426_Respuesta a Dictamen COFEME 16 3264.docx la SE manifestó que:

“Para el cálculo del beneficio y los costos asociados a la conservación y sellos de tiempo se parte del cálculo, del costo promedio de los prestadores de servicio de certificación, el cual se realiza de la siguiente manera:

$$\text{Costo Promedio} = \frac{\Sigma \text{Costos}}{\# \text{ de proveedores}}$$

1

Obteniendo dicho costo y teniendo el número de unidades económicas, el número de sellos digitales de tiempo y de constancias de conservación de mensajes de datos, se pueden calcular los costos para las Unidades Económicas y de los procesos de las Unidades Económicas:

$$\text{Costo Conservación} = \# \text{ Unidades Económicas} * \text{Costo Promedio}$$

2

$$\text{Costo Sello de Tiempo} = \# \text{ Unidades Económicas} * \text{Costo Promedio}$$

3

Posteriormente con ambos elementos se calcula el costo anual de certificados NOM-151:

$$\text{CACNOM} - 151 = \text{Costo Conservación} + \text{Costo Sello de Tiempo}$$

4

Dado que dicho costo anual de certificados está expresado en moneda nacional, se realiza la conversión a dólares multiplicando por el tipo de cambio promedio para solventar obligaciones estipulado en el libro 16.85 MXN/USD y uno preferencial para los procesos de las UE de 12.77 MXN/USD, aunque en el libro de Excel se redondeó a 16 y 12 pesos respectivamente

5

Se realiza el mismo proceso con el Costo Anual Promedio (CAP) para posteriormente calcular el costo anual promedio de internet para el total de UE:

$$\text{CAP} = \# \text{ Unidades Económicas} * \text{Costo Anual Promedio de internet}$$

6

Posteriormente se calcula el Costo Total:

$$\text{CT} = \text{CAP}(6) + \text{Costo Anual Certificados NOM}(4)$$

7



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

El libro de Excel no especifica, pero siguiendo la metodología de costos, el beneficio es el residuo de los Ingresos menos los Egresos por lo cual acorde a la formulación planteada, se considera los ingresos el resultado de la fórmula 7 y como Egresos el Costo Anual de Certificados NOM.

Finalmente se multiplica dicho beneficio, por un factor del 26% de los beneficios ya calculados."

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

"Costo total: 16,407,614 dólares americanos Beneficio Total: 780,000,000 dólares americanos Beneficio Neto: 763,592,385 dólares americanos Como puede observarse en el análisis costo-beneficio, presentado en las preguntas 14 y 15, el costo total derivado de la entrada en vigor de la presenta norma ascienden a \$ 16,407,614 dólares americanos cantidad que se ve superada por los beneficios económicos de la regulación, los cuales ascienden a los \$ 780,000,000 dólares americanos."

Por tales motivos, y asumiendo como lo hace la SE de que todas las unidades económicas ya cuentan con documentos digitalizados, en los términos que establece la norma vigente, y que los costos de la solicitud de estampa de tiempo y de implementar un sistema que permita al comerciante identificar las constancias de conservación de mensajes de datos y sus extensiones no son necesarios incluirlos dentro de los costos asociados a la expedición de la propuesta regulatoria toda vez que, será decisión del Prestador de Servicios de Certificación como empresa privada, el cobrar o no, se aprecia 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



Coordinación General de Mejora Regulatoria de
Servicios y de Asuntos Jurídicos
Dirección de Servicios Agropecuario,
Comercio e Industria

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.

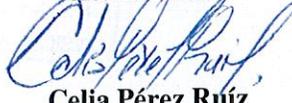
VI. Conclusiones.

Por todo lo expresado con antelación, este órgano desconcentrado resuelve emitir el presente Dictamen Final, respecto a lo previsto en el artículo 69-L de la LFPA y, en consecuencia, la SE puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del Anteproyecto en el Diario Oficial de la Federación (DOF), de conformidad con lo establecido en la LFMN y su Reglamento, así como en el *Acuerdo por el que se definen los efectos de los Dictámenes que emite la Comisión Federal de Mejora Regulatoria respecto de las normas oficiales mexicanas y su respectiva Manifestación de Impacto Regulatorio*, publicado en el DOF el 12 de marzo de 2012.

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 Ruiz
La Directora

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