



ANEXO DE AMPLIACIONES Y CORRECCIONES

MODIFICACIONES Y ADICIONES A LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE OPERACIONES DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

Formulario inicial: 47645

Formulario de ampliaciones y correcciones: 47895

Se hace referencia al oficio CONAMER/19/4354 de fecha 1º de agosto de 2019 recibido en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 5 de agosto del mismo año, mediante el cual la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), solicita se brinde respuesta al Dictamen Preliminar contenido en el citado oficio, respecto a los comentarios realizados por esa Comisión Nacional, así como por particulares, respecto al Análisis de Impacto Regulatorio del anteproyecto denominado “Modificaciones y Adiciones a las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro” (en adelante el Anteproyecto).

A) Consideraciones sobre los trámites del anteproyecto.

CONAMER en este apartado consideró que el plazo de 8 meses contenido en el rubro de plazo de resolución de los 5 trámites que serán objeto de modificación con motivo del presente Anteproyecto, no se identificó en el marco regulatorio vigente, por lo que solicita brindar la referencia del fundamento jurídico aplicable.

Al respecto se realizan las siguientes precisiones:

- I. Los trámites aludidos (CONSAR-01-001-A, CONSAR-01-001-B, CONSAR-01-001-C, CONSAR-01-007-A y CONSAR-01-007-B) contienen los elementos necesarios para lograr la autorización para organizarse y operar como una Administradora de Fondos para el Retiro (en 3 modalidades) así como una Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (en 2 modalidades).
- II. En este sentido, de acuerdo al texto vigente de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro (en los sucesivo CUO), así como en el Anteproyecto, se establece que es necesario recabar la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público





para que las autorizaciones respectivas sean sometidas a consideración de la Junta de Gobierno de esta Comisión¹.

- III. Ahora bien, se consideró un plazo de resolución de 8 meses con fundamento en los artículos 119 y 120 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en virtud de que la gestión de los trámites en cuestión requieren la opinión de la Secretaría, esto es, una autoridad diversa a esta Comisión².

Derivado de lo anterior, se considera que el plazo de 8 meses resulta aplicable para los trámites CONSAR-01-001-A, CONSAR-01-001-B, CONSAR-01-001-C, CONSAR-01-007-A y CONSAR-01-007-B.

B) Consulta pública

CONAMER identificó que dentro del plazo de 20 días de consulta pública del Anteproyecto, fueron presentados los comentarios de los particulares que se enlistan a continuación:

	Nombre	Fecha de recepción
1	Alberto Ortega Almanza (Amafore, A.C.)	12 julio 2019
2	Ximena Montes de Oca Desachy (Afore Azteca, S.A. de C.V.)	16 julio 2019
3	Graciela García Delgado (Amafore, A.C.)	17 julio 2019
4	Luis Gerardo Goycoolea Valencia (Afore Coppel, S.A. de C.V.)	19 julio 2019
5	María Eugenia Butler (Unifimex, A.C.)	22 julio 2019

A continuación se realiza el análisis de los comentarios vertidos por cada uno de los particulares enlistados.

¹ Artículos 36 y 37 CUO, con relación a los diversos 19 y 40 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

² Artículo 119.- Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, éste no podrá exceder de **cuatro meses** para que la Comisión resuelva lo que corresponda (...).

Artículo 120.- **El plazo a que se refiere el artículo anterior no será aplicable** a las promociones donde por disposición expresa de esta ley la Comisión deba escuchar la opinión de otras autoridades, además de aquellas relacionadas, cuando esto sea aplicable, con las autorizaciones relativas a la constitución, fusión, escisión y liquidación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. En estos casos no podrá exceder de **ocho meses** el plazo para que la Comisión resuelva lo que corresponda (...).





1. Alberto Ortega Almanza, Amafore, A.C.

En síntesis, cuestiona los mecanismos de autenticación de los medios a través de los cuales el Anteproyecto establece la obtención del Folio de Conocimiento de Traspaso al considerarlos vulnerables conforme a lo siguiente:

- a) El mecanismo de autenticación en el “desistimiento” del Folio de Conocimiento de Traspaso no es consistente con el que se utiliza para la solicitud, ya que si el Trabajador decide no traspasarse los factores son más robustos;
- b) Respecto al centro de atención telefónica, estima que utilizar el Factor de Autenticación 1, el cual consiste en realizar preguntas de datos personales, resulta vulnerable ya que dicha información puede ser recuperada de cuestionarios externos. Así, solicita que sean agregadas validaciones adicionales;
- c) Respecto al portal e-SAR, considera que la validación propuesta de utilizar la dirección registrada por el Trabajador se limita a la revisión del dato de código postal, por lo que es necesario integrar otra validación como el teléfono celular o fijo;
- d) Respecto a la aplicación de Afore Móvil, estima que el Anteproyecto no incluye una validación del dato *IMEI (International Mobile Equipment Identity, por sus siglas en inglés)* por lo que podrían vincularse a varias personas con un mismo equipo. Además, refiere que al vincular a un Trabajador por este medio, se registra el domicilio que sea capturado en la aplicación, sin que exista una validación adicional, y
- e) Conforme a los inconvenientes planteados, sugiere que exista un solo canal a través de los cuales los Trabajadores soliciten el Folio de Conocimiento de Traspaso, de acuerdo al modelo que presentó anexo a su escrito.

Los comentarios anteriores resultan parcialmente atendibles.

Se toma en consideración la sugerencia de esa sociedad y se adicionó el artículo 181 bis con la finalidad de establecer que la anulación del Folio de Traspaso debe requerirse a través del mismo medio por el cual el Trabajador hizo la solicitud respectiva.

En torno a la pretendida vulnerabilidad de la solicitud efectuada a través del centro de atención telefónica, esta Comisión considera que el medio resulta lo





suficientemente robusto para permitir el trámite con base en dos características contenidas en el Anteproyecto: se efectuará la validación del número telefónico registrado en la Base de Datos Nacional SAR (en lo sucesivo BDNSAR); en caso de que exista una discrepancia, el trabajador será orientado para que realice la actualización correspondiente. Por otra parte, la confirmación que se haga verbalmente de las implicaciones del Traspaso será almacenada para efectos de supervisión de esta Comisión, por lo que se mitigan prácticas negativas en equilibrio con la simplificación del trámite que se pretende. Cabe señalar que los referidos mecanismos de seguridad y control, corresponden ser incorporados por las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, mediante sus políticas de operación. Cabe señalar que todos los detalles técnicos de la operación, son incorporados en el Manual de Procedimientos Transaccionales y que el nivel de detalle de cada proceso, no puede describirse mediante disposiciones de carácter general.

Por ello, esta Comisión no considera necesario hacer modificaciones al Anteproyecto.

Respecto a la idea de fortalecer la autenticación efectuada a través de solicitudes presentadas por e-SAR, esta Comisión considera conveniente incluir un factor de autenticación con categoría 3, mismo que operará a través de un código dinámico de un solo uso que será enviado al celular registrado del Trabajador; modificación al Anteproyecto que se refleja en la nueva versión y que esta Comisión considera acorde con la visión de simplificar el trámite de Traspaso.

Con relación a la autenticación mediante la aplicación de Afore Móvil, y el uso de IMEI, si bien el anteproyecto no menciona de manera explícita las validaciones aplicadas a dicho dato, actualmente la aplicación, durante el proceso de activación, relaciona la CURP, el número de celular, correo electrónico e Identificador del Dispositivo Telefónico, lo que permite que no se pueda tener más de una aplicación en un dispositivo.

A través de este mecanismo de seguridad, aun y cuando el trabajador pierda o cambie su dispositivo, puede recuperar de forma segura su aplicación a través de una autenticación categoría 3. Cabe señalar que en el mercado existen dispositivos con sistemas operativos que no permiten la obtención del IMEI, lo que obliga a que se prefiera considerar un identificador del dispositivo que hace única la aplicación móvil por usuario.





Es importante subrayar que la validación debe referirse al número de teléfono fijo o móvil registrado por el trabajador, y no a su equipo en virtud de que el usuario puede cambiarlo en cualquier momento, y conservar su número telefónico.

Respecto al comentario de la validación del domicilio al vincular al trabajador, es importante mencionar que el domicilio que proporcionó en la aplicación, forma parte de su Expediente Móvil; actualmente, la aplicación realiza una búsqueda del código postal en el catálogo de SEPOMEX, y obtiene la Entidad Federativa, Municipio o Alcaldía, así como las colonias asociadas a ese código postal, las que se muestran sin opción a ser editadas. Sin embargo, no hay que perder de vista la obligación normativa que tienen las Administradoras de cotejar los datos y elementos que el trabajador asiente en el Expediente Móvil, incluido el domicilio, con el objeto de asegurar la congruencia de la información.

Finalmente, derivado de los comentarios expuestos y en armonía con los objetivos del Anteproyecto, en el sentido de diversificar los medios a través de los cuales los Trabajadores puedan solicitar el Folio de Conocimiento de Traspaso, buscando el equilibrio entre la seguridad de la información remitida y la simplicidad, se considera necesario diversificar los canales por medio de los cuales puede solicitarse dicho folio, privilegiando los esquemas no presenciales derivado de los beneficios y ahorros que se generan a los solicitantes, en particular respecto a tiempos de traslado y espera.

Además, la propuesta de remplazar la CIT por el nuevo FCT, busca precisamente, evitar que las Administradoras participen directamente en la obtención del Folio de Conocimiento del Traspaso con la finalidad de evitar malas prácticas en detrimento de los intereses del trabajador, toda vez que la decisión de cambiarse de Afore es exclusiva del trabajador y debe ser solo él quien manifieste su deseo de traspasarse y, en consecuencia, quien solicite el Folio para llevarlo encontrarse plenamente documentado.

2. Ximena Montes de Oca Desachy, Afore Azteca, S.A. de C.V. y María Eugenia Butler, Unifimex, A.C.

Dada la similitud entre ambos escritos, los argumentos vertidos por ambos particulares de se analizarán de manera conjunta, los cuales, en síntesis, son los siguientes:





- a) Que resulta ilegal que a través del Manual de Procedimientos Transaccionales, como documento privado que es, se regulen o condicione el ejercicio del derecho de Traspaso de los Trabajadores;
- b) Que el periodo de 7 días hábiles por el cual se suspende el uso del Folio de Conocimiento de Traspaso privilegia los intereses de la Afore sobre los del Trabajador;
- c) Que se incrementa el costo operativo para las Afores que no tienen la obligación de obtener la Constancia de Implicaciones de Traspaso –ahora Folio– respecto de los Trabajadores de generación de transición de la Ley del Seguro Social, y
- d) Que el Anteproyecto discrimina y transgrede el principio de progresividad de los Derechos Humanos, pues condiciona el derecho de Traspaso a que el interesado cuente con un medio de comunicación no presencial (teléfono, computadora o teléfono celular)

Los razonamientos se derivan de apreciaciones subjetivas y en consecuencia resultan inatendibles como se explica a continuación.

El Manual de Procedimientos Transaccionales, si bien es un instrumento de carácter privado, dado que es elaborado por la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR, éste recibe las aportaciones de los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro (entre los que se encuentran las Afores), y los Institutos de Seguridad Social. Su carácter es meramente técnico al desarrollar a detalle los procedimientos operativos a fin de especificar formatos, características y plazos de transmisión de información, sin que resulte aplicable de forma directa a los Trabajadores.

En este sentido, dicho manual no guarda ninguna relación con los derechos de los Trabajadores, ya que resulta aplicable únicamente a las partes antes referidas, de modo que no es susceptible de regular o condicionar los derechos de los Trabajadores. Cabe puntualizar que, dada su relevancia, las modificaciones a este Manual deben ser aprobadas por la Comisión³.

Respecto al periodo de 7 días en que se suspende el uso del Folio de Conocimiento de Traspaso, la intención es otorgar al trabajador, un periodo de reflexión que le permita tomar una decisión informada respecto de qué Administradora llevará la inversión de los recursos de su cuenta individual. En

³ Artículo 5 CUO.





modo alguno con este plazo se busca favorecer o privilegiar los intereses de las Administradoras, por el contrario, son un mecanismo de protección a los derechos del usuario.

En torno al supuesto costo operativo de generar el Folio (antes constancia) respecto a Trabajadores de la generación de transición, se parte de la premisa errónea que dicho aspecto es una obligación. Tanto en el texto vigente, como en el del Anteproyecto que se envía a través del presente análisis, este aspecto permanece con un carácter **optativo**, por lo que no se genera una carga regulatoria a los particulares⁴. Por tanto, dicha observación es inatendible.

Finalmente, respecto al carácter discriminatorio o de contravención al esquema de progresividad de los Derechos Humanos, al limitar el derecho de Traspaso de los Trabajadores que no cuenten con medios de comunicación no presenciales, con la finalidad de hacer incluyente y no discriminatoria la solicitud del Folio de Conocimiento del Traspaso, en particular para el escenario específico de la solicitud a través del Centro de Atención Telefónica, esta Comisión ha determinado modificar el Artículo 180 fracción II, para abrir la posibilidad de que se entregue el Folio de Conocimiento del Traspaso a través de un sistema automático de voz, lo cual le permitirá a aquellos trabajadores que no cuentan con un teléfono celular o con un correo electrónico obtener su Folio de manera inmediata.

3. Graciela García Delgado, Amafore, A.C.

En esencia, reproduce los mismos argumentos analizados en el apartado “1” anterior. Sin embargo, adiciona un nuevo razonamiento, referente a que el Folio de Conocimiento de Traspaso tenga un carácter opcional, de manera análoga al esquema contenido en el artículo 177 bis de la CUO.

Como se ha examinado de manera recurrente por esta Comisión, desde su introducción como Constancia sobre las Implicaciones de Traspaso, dicho documento ha buscado generar una mayor conciencia entre los Trabajadores respecto a las consecuencias de los Traspasos negativos, es decir, de una Afore con mayor rendimiento neto, hacia una con menor rendimiento neto, lo cual impacta de manera directa la construcción de su patrimonio pensionario.

⁴ Artículo 177 bis CUO.- “Las Administradoras **podrán** solicitar a la Comisión la autorización para requerir y emitir la constancia de implicaciones...” Artículo 177 bis del Anteproyecto.- “Durante los primeros veinte días hábiles de cada año calendario las Administradoras **podrán** solicitar a la Comisión...”





Amafore, A.C. no sustenta con argumentos sólidos la razón de su consideración, al pretender que sea opcional la participación de las Afores en la emisión del Folio. En este sentido, es necesario recalcar que la intención de esta Comisión es que existan las mismas condiciones para todas las Administradoras en los procesos de traspaso y en fortalecer el derecho del trabajador para elegir la que más convenga a sus intereses. Sin embargo, esta Comisión ha determinado dejar que las Afore determinen si participarán en la solicitud del Folio de Conocimiento del Traspaso para aquellos trabajadores que gozan el derecho de elegir el régimen de pensión determinado en la Ley del Seguro Social de 1973, por lo que se anuló la derogación del Artículo 177 bis y en su lugar se modificó dicho artículo para que se refiera al Folio de Conocimiento del Traspaso.

Finalmente, la motivación principal que orilló a esta Comisión a realizar el cambio de la constancia por el folio, es facilitar al trabajador el trámite de traspaso al brindarle de forma expedita y a través de diferentes medios, información para que tome la decisión más acertada, sin la necesidad de trasladarse a una Administradora y ser objeto de malas prácticas que lo lleven a desistir de su derecho de elegir otra Afore.

Tales son las razones por las cuales, como se propone en el Anteproyecto, el Folio de Conocimiento de Traspaso debe conservar su carácter obligatorio y no opcional, salvo en la hipótesis contenida en el artículo 177 bis.

4. Luis Gerardo Goycoolea Valencia, Afore Coppel, S.A. de C.V.

En síntesis, expone lo siguiente:

- a) Que al quedar derogados los artículos 177 y 177 bis de la CUO, la constancia de implicaciones de Traspaso que tenía un carácter optativo, ahora es obligatoria con los costos que ello genera en perjuicio de los Trabajadores;
- b) Que la actualización de datos prevista en el artículo 180 para generar el Folio de Conocimiento de Traspaso dificulta su trámite y genera molestias en los Trabajadores;
- c) Que el envío de información previsto en el artículo 179 hacia la Afore Cedente vulnera un deber de confidencialidad, al no existir autorización por parte del Trabajador para este envío, y
- d) Que el Anteproyecto restringe y discrimina los Trabajadores que no cuenten con teléfono o correo electrónico respecto a su derecho de Traspaso.





Los comentarios son parcialmente atendibles.

De manera similar a lo asentado respecto al comentario de Afore Azteca, S.A. de C.V., es necesario subrayar que en esta nueva versión del Anteproyecto se prevé que el Folio establecido en el artículo 177 bis tenga un carácter optativo, lo cual se podrá constatar con la consulta de dicha versión. De este modo se atiende a una preocupación del gremio respecto al carácter obligatorio del Folio en términos del artículo 177 bis citado.

Respecto a la actualización prevista en el artículo 180 del Anteproyecto, debe tomarse en consideración que la operación de la BDNSAR es de interés público, dado que funde como una entidad concentradora de información entre los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro así como los Institutos de Seguridad Social, de modo que su actualización constante, a fin de que permanezca como una base de datos confiable en beneficio de sus usuarios y con ello mitigar incidencias de carácter operativo, se erige como una característica de interés público que se sobrepone a la eventual afectación que pudieran resentir los particulares en torno a la actualización de sus datos. Además con las modificaciones propuestas, se facilita al trabajador obtener el FCT y se reducen los costos para las Administradoras al centralizarlo en la Empresa Operadora.

Finalmente, también de manera similar a lo esgrimido por Afore Azteca, S.A. de C.V., en cuanto que el Anteproyecto resulta discriminatorio y restringe el derecho de los Trabajadores al Traspaso, se tiene presente que con la finalidad de hacer incluyente y no discriminatoria la solicitud del Folio de Conocimiento del Traspaso, en particular para el escenario específico de la solicitud a través del Centro de Atención Telefónica, esta Comisión ha determinado modificar el Artículo 180 fracción II, para abrir la posibilidad de que se entregue el Folio de Conocimiento del Traspaso a través de un sistema automático de voz, lo cual le permitirá a aquellos trabajadores que no cuentan con un teléfono celular o con un correo electrónico obtener su Folio de manera inmediata.

