



Asunto: Se emite Dictamen Final respecto de la Propuesta Regulatoria denominada **"MODIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN RELACIÓN CON SUS AGENTES PROMOTORES"**.

Ref. 142/0007/291221

Ciudad de México, a 11 de febrero de 2022.

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

Me refiero a la Propuesta Regulatoria denominada **MODIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN RELACIÓN CON SUS AGENTES PROMOTORES**, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 09 de febrero de 2022, a través del sistema informático correspondiente¹;

Lo anterior, en respuesta al Dictamen Preliminar emitido por esta Comisión el 28 de enero de 2022 a través del oficio CONAMER/22/0416.

Al respecto, tal y como se señaló en el Dictamen Preliminar, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo² (Acuerdo Presidencial) se informa la procedencia del supuesto aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro³ (LSAR) señala en el artículo 5, fracciones I, II y XVI, que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), cuenta con facultades para regular y establecer, a través de disposiciones de carácter general, los procedimientos para la operación y el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), así como para la constitución, organización, funcionamiento, operación y participación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

Asimismo, con fundamento en los artículos Tercero, fracción V, y Cuarto del Acuerdo Presidencial, se le informa que procede el supuesto de excepción aludido por la SHCP (i.e. los beneficios aportados por el acto administrativo de carácter general, en términos de competitividad y

¹ <http://cofemersimr.gob.mx/>

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

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



funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, que sean superiores a los costos de su cumplimiento por parte de los particulares); ello, toda vez que conforme a la información presentada por esa Dependencia en el AIR y derivado del análisis efectuado al anteproyecto, es posible anticipar que los beneficios serán superiores a los costos de cumplimiento que generará la propuesta para los particulares, tal y como se detallará más adelante en el presente oficio.

En este sentido, el anteproyecto y su AIR correspondiente quedan sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero, Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*⁴ (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 23, 25, fracción II, 26, 27, fracción XI, 71, cuarto párrafo y 75 de dicho ordenamiento, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN FINAL

1. Consideraciones sobre los requerimientos de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión señaló en el oficio CONAMER/22/0416 del 28 de enero de 2022, que a través del AIR correspondiente, así como de su documento anexo denominado *20211228133019_53030_ANEXO CALIDAD REGULATORIA 20211227.docx*, la autoridad destacó lo siguiente:

"(...) a continuación se señala las obligaciones que se derogan o modifican para ser aplicadas al propio anteproyecto. Asimismo, con la finalidad de alcanzar el objetivo consistente en que los ahorros sean superiores a los costos, esta Comisión solicita adicionalmente considerar la acción de desregulación de los artículos 176 y 210 de las Modificaciones y adiciones de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020 y reconocidas mediante el oficio CONAMER/20/1832 de fecha 23 de abril de 2020, relativo a la Reiteración del Dictamen Final correspondiente (...)"

Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria identificadas por la SHCP Acciones contenidas en el anteproyecto		
Artículo	Acción de desregulación	Ahorros (pesos)
Artículo 3, fracción III, Artículo 11 fracción III	Se elimina para las Administradoras, la obligación de capacitar a los Agentes Promotores/Asesores Previsionales respecto de la función que les encomiendan. Con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras, se elimina la obligatoriedad de dar un mínimo de horas de capacitación a la fuerza de ventas	\$6,062,411.68
Artículo 7, fracciones IX y XX	Se elimina para las Administradoras, la obligación de incluir dos referencias personales en el Registro de Agentes Promotores y Asesores Previsionales. Con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras, se simplifica el Registro de Agentes Promotores/Asesores Previsionales al eliminar como requisito, dos referencias personales del Agente Promotor/Asesor Previsional y el como requisito, la inclusión del número de registros, trasposos y recertificaciones efectuadas por un Agente Promotor/Asesor Previsional.	\$55,723.20
Artículo 21 quinto párrafo	Se añade para la Administradora la posibilidad de utilizar credenciales electrónicas o Medios Electrónicos que sustituyan la credencial de Agente Promotor/Asesor Previsional, siempre y cuando cumplan con los elementos previstos en el "Anexo A" de las presentes disposiciones de carácter general. Los Medios Electrónicos que sustituyan la credencial de Agente Promotor o Asesor Previsional deben hacerse del conocimiento de la Comisión.	\$1,252,775.00

4 Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018 y modificada el 20 de mayo de 2021.



Cuadro 1. Acciones de simplificación regulatoria identificadas por la SHCP		
Acciones contenidas en el anteproyecto		
Artículo	Acción de desregulación	Ahorros (pesos)
	permite la posibilidad de que puedan hacer uso de credenciales digitales o de medios electrónicos en sustitución de las credenciales físicas de sus Agentes Promotores o Asesores Previsionales	
Artículo 50, segundo párrafo	Se modifica el plazo en la obligación para las Administradoras de rendir a la Comisión un informe respecto de las quejas presentadas en relación con el servicio y actuación de sus Agentes Promotores/Asesores Previsionales, de mensual, a informarlo dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de la queja.	\$6,913.50
Sección II del Programa de Capacitación y Control con sus artículos:		
Artículo 53,	Se elimina la obligación para las Administradoras de contar con un Manual Único de Capacitación, así como también de contar con un Programa de Capacitación y Control. obligación de horas mínimas de capacitación para los Agentes Promotores/Asesores Previsionales, también se elimina lo relativo a la elaboración tanto del Manual Único de Capacitación, como del Programa de Capacitación y Control	\$660,000.00
Artículo 54,		
Artículo 55,		
Artículo 56		
Artículo Transitorio Segundo	A partir del primer día hábil de enero de 2022, se abroga lo dispuesto en el Capítulo V, Sección IV, de las Disposiciones de carácter general en materia de Servicio a los Usuarios de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las cuales refieren los exámenes de control que las administradoras deben aplicar a sus agentes de servicio	\$2,141,280.00
SUBTOTAL		\$10,179,103.38
Acciones contenidas en otras Propuestas Regulatorias		
176	Contenida en las Modificaciones y adiciones de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020 y reconocidas mediante el oficio CONAMER/20/1832 de fecha 23 de abril de 2020. Donde se elimina la obligación de las Administradoras de asegurarse que los contratos de administración de fondos se encuentren Vigentes, estén completos y cumplan con la regulación por incluirse en las solicitudes de registro.	\$10,401,456
210	Contenida en las Modificaciones y adiciones de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020 y reconocidas mediante el oficio CONAMER/20/1832 de fecha 23 de abril de 2020. Donde se elimina de la solicitud de traspaso la obligación de contener el Domicilio Laboral	\$ 6,695,937.50
SUBTOTAL 2		\$17, 097,393.
TOTAL		\$27,276,496.38

En referencia a lo anterior, esta Comisión observa que efectivamente, a través de la emisión de la Propuesta Regulatoria y del instrumento jurídico antes mencionado, se eliminaron dichas obligaciones regulatorias, las cuales generan ahorros que ascienden a **\$27,276,496.38 pesos totales**.

Por tales motivos, esta CONAMER toma nota de dichas acciones y sus correspondientes ahorros, mismos que serán utilizados para el cumplimiento del artículo 78 de la LGMR para la emisión de la presente Propuesta Regulatoria, mientras que derivado del análisis de la misma y su AIR, se reconoce que los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente **\$26,457,143.90 pesos totales** tal y como se explicará más adelante en el presente oficio.

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



"Que para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 78 de la Ley General de Mejora Regulatoria, deben considerarse las acciones de desregulación derivadas de la emisión de estas modificaciones concretamente en los artículos 3, fracción III; 7, fracciones IX y XX; 11, fracción III; 21, quinto párrafo; 50, segundo párrafo; 53; 54; 55 y Transitorio Segundo; así como las derivadas de los artículos 176 y 210 de las Modificaciones y adiciones de las Disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2020, cuyas acciones desregulatorias fueron reconocidas mediante el oficio CONAMER/20/1832 de fecha 23 de abril de 2020, todo lo anterior en términos del Análisis de Impacto Regulatorio correspondiente que fue dictaminado por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria".

Por lo anterior, la CONAMER realizó una valoración sobre dichas acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias fueron flexibilizadas, simplificadas o eliminadas, de conformidad con la emisión de los instrumentos regulatorios antes señalados. Por tal motivo y en relación con lo indicado en el párrafo anterior, se advierte que los ahorros que generarán las referidas acciones desregulatorias son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto. Bajo esas premisas, esta Comisión estima que se atiende lo previsto en los artículos 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial.

2. Consideraciones Generales

De conformidad con los argumentos vertidos en el Dictamen Preliminar emitido por este órgano desconcentrado, en la hipótesis del ingreso permanente de Milton Friedman⁵, se asume que el consumidor ajusta su gasto a las variaciones en sus expectativas de ingreso a largo plazo, sin considerar las variaciones transitorias de su ingreso corriente. Por consiguiente, el consumo se descompone en dos partes: permanente (aquella que los consumidores esperando varía en el futuro) y temporario (porción del ingreso de un consumidor que este considera no se mantendrá en el tiempo).

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

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

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

⁵ Friedman, Milton (1957) "The Permanent Income Hypothesis" a Theory of the consumption function.



Asimismo, el modelo tradicional del ciclo vital del ahorro desarrollado por Franco Modigliani⁶ señala que en una economía donde existe un mercado de capitales definido, una persona sigue un ciclo, donde al nacer no percibe ingresos, posteriormente en su etapa de madurez y con su incorporación al mercado laboral generará ingresos y después al envejecer es posible que vuelva a quedarse sin ellos. Considerando lo anterior y que las personas tratarán de mantener una forma continua de consumo durante toda su vida, cobra importancia el modelo de desarrollo considerando que los agentes económicos en sus últimos años de trabajo no consumirán todo su ingreso, sino que destinarán una cantidad del ahorro que más tarde detraerán en su jubilación.

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

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

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

Cabe señalar que, el nuevo sistema de pensiones en México fue la respuesta institucional al costo fiscal que representaba el sistema de reparto respecto del cual, la SHCP estimaba que de no haberse llevado a cabo esta reforma, el costo financiero para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las personas trabajadoras del Estado (ISSSTE) hubiera sido 141 veces el valor del Producto Interno Bruto de este año⁷ por lo cual, se creó una fuente amplia y permanente de oferta crediticia de largo plazo, tanto para el gobierno como para el sector privado, autorizando al sector financiero su participación en el SAR a través de las AFORES creando con ello a las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES).

En este sentido, la CONSAR tiene como labor fundamental la regulación del SAR, el cual está constituido por las cuentas individuales de las personas trabajadoras que administran las 10 AFORES autorizadas actualmente, mismas que entregan información recurrentemente a fin de

⁶ Premio Nobel de Economía 1958.

⁷ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.





supervisar que los recursos de las personas trabajadoras se inviertan de acuerdo a los parámetros y límites establecidos por dicho órgano regulador.

Al respecto, es importante destacar que al cierre del tercer trimestre 2021, de acuerdo con el informe trimestral rendido por la CONSAR al Congreso de la Unión, la situación del SAR es la siguiente:

- Los Activos Netos del Sistema sumaron \$5,037,790 millones de pesos, \$564,534 millones de pesos más que al cierre de septiembre 2020; lo que significó una tasa de crecimiento anual de 12.6% nominal (6.2% en términos reales) y una participación respecto del Producto Interno Bruto (PIB) de 20.4%.
- De 2008 a septiembre 2021, se registraron plusvalías acumuladas de \$2,390,524 millones de pesos, monto equivalente al 47.5% de los activos administrados por las AFORE.
- En lo que va del año se han registrado plusvalías por \$182,805 millones de pesos.
- A la fecha del informe, en el SAR, se tienen 69.7 millones de cuentas, de las cuales 51.3 millones son cuentas registradas, 9.8 millones son cuentas asignadas con recursos en SIEFORE y las restantes 8.5 millones corresponden a cuentas asignadas con recursos depositados en el Banco de México.
- La composición de cartera de las SIEFORE estuvo integrada de la siguiente manera: 52.0% en deuda gubernamental, 15.0% en deuda privada nacional, 13.5% en renta variable internacional, 6.5% en estructurados, 6.2% en renta variable nacional, 2.5% en FIBRAS, 0.8% en deuda internacional, 0.4% en mercancías y 3.1% en otros activos.
- De enero a septiembre 2021, se han registraron retiros parciales por desempleo equivalentes a \$16,258.3 millones de pesos, cifra superior en \$1,873.2 millones de pesos respecto a lo acumulado en septiembre 2020, lo que representa una variación porcentual nominal de 13.0% (7.4% en términos reales).
- En lo que respecta al ahorro voluntario y solidario, en el periodo se alcanzaron \$145,364.9 millones de pesos; en comparación con el mismo periodo de 2020 significó un incremento de 28.1% en términos nominales (20.8% en términos reales), dicha cifra equivale a 2.9% de los activos administrados.

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

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



Sobre el particular, cabe destacar que una AFORE administra, invierte y resguarda las aportaciones que hacen los patrones, el gobierno y las personas trabajadoras a la cuenta individual de cada trabajador⁸.

El sistema de pensiones mexicano, que representa más de \$5,037,790 millones de pesos, cuyos recursos son administrados por 10 AFORE hasta el cierre de abril del año en curso, según la CONSAR⁹:

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

Asimismo, las SIEFORES son los fondos donde las AFORE invierten los recursos de las personas trabajadoras buscando obtener el mejor rendimiento posible bajo las medidas de supervisión del organismo regulador; la CONSAR, se clasifican en 5 principales grupos de personas de acuerdo a la edad del trabajador¹⁰.

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

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

Sobre el particular, la SHCP destacó que la actualización de las Disposiciones vigentes¹¹ es de suma importancia ya que en algunos casos, los incentivos económicos que las Administradoras otorgan a sus Agentes Promotores generaron la adopción de prácticas comerciales desleales en detrimento de los intereses de las personas ahorradoras, como es la venta ilegal de bases de datos personales y que dichos Agentes Promotores de diversas Administradoras se coludan para mantener un traspaso continuo de cuentas individuales entre AFORES con el objetivo de incrementar sus remuneraciones.

⁸ CONSAR, 2019, ¿Qué es una AFORE?, Gobierno de México.

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

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

¹¹ DISPOSICIONES de carácter general a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro en relación con sus agentes promotores, modificados por última ocasión en el DOF el 28 de diciembre de 2015.





Asimismo, la SHCP destacó que los factores antes mencionados generan una competencia ineficiente que provoca altos costos para las AFORES y no existe un beneficio para las personas trabajadoras que se traduzca en mejores rendimientos o calidad de los servicios.

De lo anterior, la CONSAR ha estimado que los incentivos del personal de las AFORES deben enfocarse a factores que contribuyan a incrementar el ahorro para el retiro y, en consecuencia, mejorar la tasa de reemplazo o ayudar a las personas trabajadoras a ejercer su derecho a elegir qué institución administrará por primera vez su Cuenta Individual.

Lo anterior, considerando que de conformidad con el artículo 36 de la LSAR, la CONSAR debe llevar un registro de los agentes promotores de las Administradoras y establecer los requisitos que dichos agentes promotores deben cumplir para su registro en el mismo, por lo que para poder alinear de forma integral los incentivos en favor de las personas trabajadoras, es necesario efectuar modificaciones regulatorias al esquema actual de requisitos necesarios para que los Agentes Promotores puedan desempeñar las funciones de Registro, Traspaso y las demás que lleven a cabo para las Administradoras.

De acuerdo con lo anterior, tal y como se destacó en el Dictamen Preliminar, la CONAMER considera adecuada la formalización de la Propuesta Regulatoria, en virtud de que esta permite dotar de certeza jurídica a los participantes del SAR respecto de los servicios que se les otorgan por parte del personal de las AFORES; asimismo, permitiría a la CONSAR, en ejercicio de sus facultades, llevar a cabo la supervisión de estos, también brinda seguridad a los particulares respecto de la eventual imposición de una sanción ante su incumplimiento.

3. Objetivos regulatorios y problemática

En lo referente al presente apartado, tal y como se destacó en el oficio CONAMER/22/0416 del 28 de enero de 2022, esa Dependencia a través del AIR correspondiente, detalló que la Propuesta Regulatoria tiene como objetivo *"beneficiar al trabajador para mejorar su tasa de reemplazo, sin afectar la viabilidad financiera de las Afores; con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras en cuanto a los procesos de registro de agentes promotores, capacitación, digitalización de credenciales, informes sobre quejas, programas de capacitación y control, así como de manuales de capacitación se generan ahorros para las Afores traduciendo esto en mayores rendimientos y mejoras en la calidad de los servicios, también se busca que las Afore se enfoquen en la calidad en la atención al cuentahabiente, lo que se traduce en beneficios para los trabajadores; Al crear la figura de Asesor Previsional, implica una profesionalización mayor al unificar las funciones encomendadas a los Agentes Promotores (parte comercial) y a los Agentes de Servicio (atención de trámites), en beneficio del trabajador, el Asesor Previsional será quien acompañe al trabajador en las decisiones que tome con su fondo de retiro de manera integral, dejando de ser una figura de atracción comercial únicamente, para convertirse en un orientador financiero para el retiro".* (sic)

Asimismo, la SHCP destacó que la emisión de la Propuesta Regulatoria deriva de que *"la finalidad es procurar la mejora constante de la normatividad que rige el SAR, por lo anterior, esta Comisión, tomando en consideración el análisis de los procesos contenidos en las disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro en relación con sus agentes promotores consideró los siguientes elementos".*



"Primero: Los incentivos económicos que las Administradoras otorgan a sus Agentes Promotores generaron la adopción de prácticas comerciales desleales en detrimento de los intereses de los ahorradores, como es la venta ilegal de bases de datos personales y que los Agentes Promotores de diversas administradoras se coludan para el cambio continuo de Afore del mismo trabajador entre diversas AFORES con el objetivo de incrementar sus remuneraciones;"

"Segundo: Los incentivos del personal de las Administradoras deben de enfocarse a factores que contribuyan a incrementar el ahorro para el retiro y en consecuencia mejorar la tasa de reemplazo o ayudar al trabajador a ejercer su derecho a elegir que institución administrará por primera vez su Cuenta Individual, y Tercero: Reducir costos y aligerar la carga administrativa a las Administradoras en cuanto a los procesos de registro de agentes promotores, capacitación, digitalización de credenciales, informes sobre quejas, programas de capacitación y control, así como de manuales de capacitación se generan ahorros para las Afores. De este modo, se justifica la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta ya que, de otro modo, no se podrían incorporar a la normatividad las precisiones necesarias, así como los nuevos elementos que permitan continuar con el desarrollo tecnológico de los procesos operativos del SAR en beneficio integral tanto de los trabajadores como de las AFORES".

En este sentido, la SHCP también detalló que las Disposiciones vigentes resultan insuficientes para atender la problemática antes expuesta; ello, considerando lo siguiente:

- 1) *"Es necesario complementar crear una figura que reúna las funciones de los Agentes Promotores y los Agentes de Servicio, de modo que se complementen y creen sinergias positivas para brindar un mejor servicio a los trabajadores, al tiempo en que se simplifica la normatividad aplicable en la materia a las Administradoras;"*
- 2) *Reducir los costos regulatorios de las disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro en relación con sus agentes promotores;*
- 3) *Actualizar las reglas sobre la emisión de credenciales que identifiquen a los Agentes Promotores, así como establecer reglas claras y precisas para su tratamiento en el caso de baja o pérdida de vigencia, y*
- 4) *Que los incentivos del personal de las Administradoras deben de enfocarse a factores que contribuyan a incrementar el ahorro para el retiro y en consecuencia mejorar la tasa de reemplazo".*

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

4. Alternativas a la regulación

De conformidad con lo señalado en el Dictamen Preliminar, emitido el 28 de enero del presente año, en lo referente al presente apartado, la SHCP consideró que la propuesta regulatoria representa la mejor alternativa para atender la problemática señalada, de acuerdo con los siguientes razonamientos: *"debido a que esta Comisión cuenta con las facultades para regular y establecer, a través de disposiciones de carácter general, los procedimientos para la operación y el funcionamiento del SAR, así como para la constitución, organización, funcionamiento, operación y participación de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, y dictar reglas de carácter general para determinar la forma en que las administradoras deberán*



remunerar a sus agentes promotores. De este modo, con la regulación propuesta se dota de un marco legal que brinde certeza a las AFORES y con ello permitir a la CONSAR en ejercicio de sus facultades. Asimismo, al ser disposiciones de carácter general, implican que su observancia es obligatoria para las AFORES, lo cual garantiza que se atiendan las problemáticas planteadas en esta Manifestación de Impacto Regulatorio".

Sin perjuicio de lo anterior, esa Secretaría indicó que consideró no emitir la propuesta regulatoria; no obstante, tal opción fue descartada por lo siguiente: *"ya que las Administradoras continuarían permitiendo a sus Agentes Promotores generaron la adopción de prácticas comerciales desleales en detrimento de los intereses de los ahorradores, como es la venta ilegal de bases de datos personales y que los Agentes Promotores de diversas administradoras se coludan para el cambio continuo de Afore del mismo trabajador entre diversas afore con el objetivo de incrementar sus remuneraciones; continuaría una competencia ineficiente que provoca altos costos para las Administradoras y para el SAR, las funciones del Agente Promotor se enfocarían en sus incentivos sin proporcionar a los Trabajadores una educación previsional al trabajador para que este sea sensible a las variables del sistema para tomar la mejor decisión respecto a su Cuenta Individual".*

Al respecto, esta Comisión señaló en el Dictamen Preliminar, que la SHCP omitió valorar otras alternativas durante el diseño y confección de la Propuesta Regulatoria, entre las cuales podrían encontrarse las opciones de implementar incentivos económicos, esquemas voluntarios o la emisión de otro tipo de regulación; por consiguiente, se solicita a esa Dependencia considerar la evaluación de las alternativas regulatorias y no regulatorias antes indicadas, contestando el apartado correspondiente.

Lo anterior, considerando que la importancia de evaluar la emisión de las propuestas regulatorias radica en los efectos potenciales, positivos o negativos que estas pueden producir, considerando que deben generar no solamente beneficios netos positivos, sino el mayor beneficio posible, por lo que es de suma importancia aplicar un proceso de evaluación de la regulación que analice el diseño de la misma, si es la mejor alternativa para solucionar un problema, y que identifique cuáles son los beneficios para la sociedad¹².

Derivado de lo anterior, la SHCP procedió a brindar respuesta a dicho cuestionamiento a través del documento *20220209145542_53257_RESPUESTA_DP CONAMER_CUAP_20220209.pdf*, señalando las siguientes alternativas a la regulación:

a. Incentivos económicos. - Respecto a dicha alternativa, fue descartada por la SHCP derivado de que *"lo que se busca es reducir costos regulatorios, y mejorar los procesos de atención a los trabajadores que buscan ejercer sus derechos. El establecimiento de incentivos económicos puede incidir para que las AFORES o los Agentes Promotores, lleven a cabo acciones alineadas a alcanzar dichos objetivos. Sin embargo, de un análisis de las facultades legales con las que Cuenta la CONSAR, no se desprenden facultades que le permitan a ésta establecer incentivos de carácter económico que de forma particular atiendan a la problemática planteada.*

"En ese sentido la CONSAR, puede establecer la forma en la que serán remunerados los Agentes Promotores, lo cual, no implica la intervención de la ésta en los incentivos económicos que se otorguen a los Agentes Promotores, sino que solamente establece la forma. En ese sentido se

¹² El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria, de la OCDE.



consideró que la CONSAR no está en posibilidad de establecer incentivos económicos por no encontrarse sujetos a su marco legal, por lo que esta alternativa no puede ser adoptada".

b. Esquemas voluntarios .- Respecto a su implementación, la SHCP señaló que "es una alternativa que se evaluó para la elaboración del presente anteproyecto, estimándose que los Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, adoptaran esquemas en los cuales redujeran sus costos de operación y buscaran más eficiencia en el funcionamiento de las figuras de Agentes Promotores y Agentes de Servicio, Sin embargo es imperante actualmente cumplir con la regulación establecida, lo cual en principio dificulta y sobretodo restringe un esquema voluntario, que bien pudiera interpretarse como un incumplimiento normativo. Por otro lado, permitir el establecimiento de esquemas voluntarios, puede generar problemáticas entre los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, pues se partiría de capacidades asimétricas entre competidores, eliminando la posibilidad de un piso parejo. Finalmente, el esquema regulatorio vigente, aun no permite en la materia que los participantes adopten esquemas voluntarios y que a su vez la CONSAR esté en posibilidad de supervisarlos. Por lo anterior es que ésta alternativa no pudo ser adoptada".

c. Otro tipo de regulación. - Sobre dicha alternativa, la SHCP señaló que "se evaluó, considerando que puede emitirse algún acuerdo, reglamento, manual o circular. Sin embargo, de conformidad con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro CONSAR debe emitir reglas de carácter general para regular lo relativo a los agentes promotores, por lo que, se consideró que la mejor alternativa era la inclusión de dichas reglas en las Disposiciones de carácter general vigentes a través de modificaciones y adiciones. Por lo anterior es que ésta alternativa no pudo ser adoptada".

En virtud de lo expuesto, esta Comisión observa que la SHCP contestó y justificó el requerimiento del formulario del AIR en materia de evaluación de alternativas de la regulación, dando por cumplido dicho apartado.

5. Impacto de la regulación

1. Creación, modificación y/ eliminación de trámites y servicios

Respecto a dicho apartado, esta CONAMER observó en el Dictamen Preliminar, que la SHCP a través del AIR correspondiente señala que sería necesaria la modificación del trámite identificado con la siguiente información:

Cuadro 4. Trámites identificados por la SHCP		
Justificación		Información
Con la incorporación del Asesor previsional se modifica este trámite, con lo cual las AFORES están obligadas a conservar el expediente y, en su caso, ponerlo a disposición de la CONSAR, en los medios, características y condiciones que ésta determine en ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia. Se trata de un trámite de conservación de documentos, por lo que no tiene plazo de atención ni costo alguno.	Acción: Modifica Nombre: Conservación del expediente del agente promotor. Homoclave: CONSAR-06-012 Vigencia: No aplica Medios de presentación: No aplica Requisitos: Los previstos en el artículo 57 DISPOSICIONES de carácter general a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro en relación con sus agentes promotores Población a la que impacta: 10 Ficta: No aplica Plazo: No aplica	

Al respecto, esta Comisión observa que si bien, previo a la emisión de la LGMR en 2018, el procedimiento de mejora regulatoria estaba normado por el Título Tercero A de la LFPA, donde el



segundo párrafo del artículo 69-B señalaba que "(...) por trámite se entiende cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, **así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar**, no comprendiéndose aquella documentación o información que sólo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado".

No obstante, en la fracción XXI del artículo 3 de la LGMR señala que por trámite se entiende que "cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de la alcaldía, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución".

En este sentido, la conservación de la información ya no es considerada un trámite, sino una obligación que deberá reconocerse y justificarse como una acción regulatoria en el apartado correspondiente del AIR, por lo que esta CONAMER sugiere a esa Dependencia la eliminación de dicho trámite del Registro Federal de Trámites y Servicios a cargo de este órgano desconcentrado.

Derivado de lo anterior, la SHCP procedió a brindar puntual respuesta a dichos señalamientos en el documento 20220209145542_53257_RESPUESTA_DP CONAMER_CUAP_20220209.pdf, detallando que:

"En atención a las observaciones hechas por esa Autoridad de Mejora Regulatoria y considerando que, en efecto, el trámite a que se hace referencia entraña la obligación de conservar documentación a cargo de las AFORES, esta Comisión llevará a cabo el procedimiento para la eliminación de dicho trámite, del Registro Federal de Trámites y Servicios a cargo de la CONAMER".

2. Disposiciones y/obligaciones diferentes a trámites

Sobre dicho apartado, tal y como se señaló en el Dictamen Preliminar, considerando la información proporcionada por la SHCP en el AIR correspondiente, con la emisión de la Propuesta Regulatoria se establecen obligaciones para los sujetos regulados, las cuales han sido identificadas y justificadas de conformidad con lo siguiente:

Cuadro 5 Acciones regulatorias identificadas por la SHCP	
Referencia en el anteproyecto	Justificación
Artículo 21 séptimo párrafo	Se adiciona la obligación de actualizar los Expedientes Electrónicos de los Agentes Promotores/Asesores Previsionales con la imagen de la credencial vigente, en un plazo no mayor a 30 días naturales, contado a partir de su fecha de expedición.
22	Se modifica el artículo de referencia para dar mayor certeza de que la Administradora es responsable de asegurarse de que queden sin efectos tanto la credencial del Agente Promotor/Asesor Previsional, como las claves de acceso u otros recursos asociados a su actividad en un plazo no mayor a 10 días naturales siguientes a que sea dado de baja o cancelado, debiendo dejar constancia de las que retiren y destruyan por haber dado de baja o cancelado al Agente Promotor o al Asesor Previsional. Asimismo, se añade que las Administradoras deberán mantener la evidencia de lo anterior, a disposición de la Comisión en todo momento.
2 fracción V bis, 3 fracción II, 11 fracción II, 23 bis	Se añade la obligación de realizar exámenes de certificación a los Asesores Previsionales. En el Artículo 2 fracción V, se define el Examen de Certificación como el que aplique la Institución Evaluadora que designe la Comisión a fin de que esta última los certifique para ejercer las funciones como Asesores Previsionales, con el objeto de evaluar sus capacidades técnicas. En los otros artículos señalados, se



Cuadro 5 Acciones regulatorias identificadas por la SHCP	
Referencia en el anteproyecto	Justificación
	<i>agrega la mención del examen de Certificación. Adicionalmente, en el artículo 23 bis se indica la vigencia de la certificación del Asesor Previsional, siendo de 3 años; la calificación mínima aprobatoria del examen de certificación que será del 80% del contenido de los mismos. También se indica que la Comisión debe publicar a través de su portal de internet y de la Institución Evaluadora, el temario sobre el cual se deben basar los Exámenes de Certificación, con el objetivo de que las Administradoras puedan establecer su programa de capacitación y control. Se señala también que a Comisión debe de emitir la convocatoria correspondiente para los procesos de certificación, en la cual debe de indicar los requisitos y la documentación requerida, el calendario de eventos de aplicación de los exámenes y las modalidades de aplicación. Se aclara que las personas que se certifiquen como Asesor Previsional obtienen en automático la validación como Agente Promotor.</i>

Por lo anterior, esta Comisión considera que la SHCP identificó y justificó las acciones regulatorias que se desprenderán de la emisión de la Propuesta Regulatoria.

3. Análisis de Costos

Respecto al presente apartado, conforme a la información contenida en el documento anexo al AIR correspondiente *20211228133019_53030_ANEXO CALIDAD REGULATORIA 20211227.docx*, la SHCP realizó un ejercicio de cuantificación de las posibles erogaciones que enfrentarán los sujetos regulados:

Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP		
Artículo	Acción regulatoria y metodología de los Costos estimados	Cuantificación
Artículo 21 séptimo párrafo (nuevo)	Se añade para la Administradora el aviso a la CONSAR, cuando supla las credenciales físicas por digitales, de los Agentes Promotores/Asesores Previsionales. El informe único para hacer del conocimiento de la CONSAR la sustitución de las credenciales de Agentes Promotores/Asesores Previsionales, físicas por digitales ✓ Para estimar el ahorro, se considera un evento único, a manera de ejemplo. ✓ Sueldo estimado mensual de un Ejecutivo del área de Servicios* de la Administradora que elabora el informe (\$10,104.00). ✓ Sueldo promedio mensual del Representante Legal* de la Administradora que suscribe el informe (\$27,000.00) ✓ Tiempo estimado promedio de elaboración del informe (una hora). ✓ Tiempo estimado promedio para la lectura y firma del informe por el Representante Legal (10 minutos). ✓ Un promedio estimado de un informe de dos hojas tamaño carta impresas por ambos lados (\$1.00 por hoja). ✓ Un informe único por Administradora. ✓ A junio de 2021 se tienen 10 Administradoras en el Sistema de Ahorro para el Retiro Costo del Ejecutivo de Servicios: \$10,104.00/30(días) = \$336.80 el día \$336.80(el día) /8(horas) = \$42.10 la hora \$42.10(la hora) *1(hora) = \$42.10 hacer el informe. Costo del Representante Legal: \$27,000.00/30(días) = \$900.00 el día \$900.00 (el día) /8(horas) = \$112.50 la hora \$112.50 (la hora) /60(minutos) * 10(minutos) = \$18.75 firmar el informe. Costo de la impresión: \$1.00 (por hoja) * 2 (hojas) = \$2.00 Costo estimado de un informe único por Administradora: \$42.10 (elaboración) + \$18.75 (firma) + \$2.00 (impresión) = \$62.85 \$62.85(l informe) * 10 (administradoras) = \$628.50 por las 10 administradoras. Costo total estimado por única ocasión por el envío del aviso a la Comisión:	\$628.50



Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP

Artículo	Acción regulatoria y metodología de los Costos estimados	Cuantificación
	\$628.50 (un único evento) • Para el salario estimado mensual del Ejecutivo de Servicios Financieros de una Afore (\$10,104.00), se tomó como referencia la publicación de la página de empleos Indeed de 14 de julio de 2021. Referencia a la publicación: https://www.indeed.com.mx/salaries/ejecutivo-de-servicios-financieros-Salaries • Para el salario estimado mensual del Gerente Legal de una Afore (\$27,000.00), se tomó como referencia la publicación de la página de empleos nuevo de 14 de julio de 2021. Referencia a la publicación: https://nuevo.com.mx/salario/?job=Gerente%20Legal	
Artículo 22	Se modifica el artículo de referencia para dar mayor certeza de que la Administradora es responsable de asegurarse de que queden sin efectos tanto la credencial del Agente Promotor/Asesor Previsional, como las claves de acceso u otros recursos asociados a su actividad en un plazo no mayor a 10 días naturales siguientes a que sea dado de baja o cancelado, debiendo dejar constancia de las que retiren y destruyan por haber dado de baja o cancelado el número de Agente Promotor o al Asesor Previsional. Asimismo, se añade que las Administradoras deberán mantener la evidencia de lo anterior, a disposición de la CONSAR en todo momento. La modificación se hace con el ánimo de mejorar el control para cuando el Agente Promotor/Asesor Previsional causa baja, para lo cual se considera lo siguiente: ✓ Número de Agentes Promotores activos a junio de 2021 (43,395). ✓ Sueldo estimado mensual de un Ejecutivo del área de Servicios* de la Administradora (\$10,104.00). ✓ Tiempo estimado promedio para dejar sin efectos los elementos del Agente Promotor (credencial, claves y demás recursos (15 minutos). Costo del Ejecutivo de Servicios: $\\$10,104.00/30 \text{ (días)} = \\336.80 el día $\\$336.80 \text{ (el día)} / 8 \text{ (horas)} = \\42.10 la hora $\\$42.10 \text{ (hora)} / 60 \text{ (minutos)} * 15 \text{ (minutos)} = \\$10.52 \text{ los 15 minutos}$ Costo total estimado para dejar sin efectos los recursos y elementos del Agente Promotor: $43,395 \text{ (Agentes Promotores)} * \\$10.52 \text{ (15 min)} = \textbf{\\$456,515.40}$ *Para el salario estimado mensual del Ejecutivo de Servicios Financieros de una Afore (\$10,104.00), se tomó como referencia la publicación de la página de empleos Indeed de 14 de julio de 2021. Referencia a la publicación: https://www.indeed.com.mx/salaries/ejecutivo-de-servicios-financieros-Salaries	\$456,515.40
Artículo 2 fracción V bis (nueva) Artículo 3 fracción II Artículo 11 fracción II, Artículo 23 bis (nuevo)	• Se añade la obligación de realizar exámenes de certificación a los Asesores Previsionales. • En el Artículo II fracción V, se define el Examen de Certificación como el que aplique la Institución Evaluadora que designe la Comisión a fin de que esta última los certifique para ejercer las funciones como Asesores Previsionales, con el objeto de evaluar sus capacidades técnicas. • En los otros artículos señalados, se agrega la mención del examen de Certificación. • Adicionalmente, en el artículo 23 bis se indica la vigencia de la certificación del Asesor Previsional, siendo de 3 años; la calificación mínima aprobatoria del examen de certificación que será del 80% del contenido de los mismos. También se indica que la CONSAR debe publicar a través de su portal de internet y de la Institución Evaluadora, el temario sobre el cual se deben basar los Exámenes de Certificación, con el objetivo de que las Administradoras puedan establecer su programa de capacitación y control. • Se señala también que a CONSAR debe de emitir la convocatoria correspondiente para los procesos de certificación, en la cual debe de indicar los requisitos y la documentación requerida, el calendario de eventos de aplicación de los exámenes y las modalidades de aplicación. • Se aclara que las personas que se certifiquen como Asesor Previsional obtienen en automático la validación como Agente Promotor. La modificación se hace con el ánimo de garantizar que el Agente Promotor / Asesor Previsional cuente con los conocimientos técnicos suficientes para atender y asesorar a los trabajadores, para lo cual se considera lo siguiente: Número de Agentes Promotores que efectivamente se encuentran realizando trámites y servicios a junio de 2021 (el 60% de los Agentes Promotores activos = 26,000) Diferencia entre un examen de validación contra un examen de certificación (\$1000.00)	\$26,000,000





Cuadro 5. Costos de cumplimiento identificados por la SHCP		
Artículo	Acción regulatoria y metodología de los Costos estimados	Cuantificación
	Costo del examen de certificación: $\$1,000.00$ (1 examen) * 26,000 (Agentes Promotores productivos) = \$26,000,000.00 Costo total estimado por el examen de Certificación del Asesor Previsional: \$26,000,000.00	
TOTAL DE COSTOS		\$26,457,143.90 pesos

4. Análisis de beneficios

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

Cuadro 6. Beneficios cuantitativos identificados por la SHCP		
Artículo	Beneficios y metodología de cálculo	Monto (pesos)
Artículo 59	Se modifica el artículo de referencia en virtud de que la remuneración a los Agentes Promotores/ Asesores Previsionales únicamente deberá contemplar en su parte variable lo siguiente: a) El Registro de las cuentas individuales que efectúen. Las aportaciones de Ahorro Voluntario que efectúen los Trabajadores por cualquier medio disponible para ello, como resultado de la gestión del Agente Promotor o Asesor Previsional. No se considerará el traspaso de Cuentas Individuales que cuenten con aportaciones voluntarias en cualquiera de sus subcuentas. Con el ánimo de aligerar la carga administrativa a las Administradoras, se modifica el esquema de remuneración a la fuerza de ventas, para lo cual se considera lo siguiente: Al encauzar la remuneración en función de los registros de cuentas individuales y al fomento del ahorro voluntario, se reducirá drásticamente el gasto comercial, específicamente en la parte variable en el rubro de Traspaso, lo cual redundará en beneficio del trabajador por la disminución de comisiones. Los gastos por remuneraciones variables a agentes promotores de 2015 a 2021 oscilan entre \$2,830.26 y \$3,870.53 millones de pesos, a precios de noviembre 2021. El costo promedio por las remuneraciones variables, entre dichos años 2015-2021 [anualizado], es un estimado de \$3,340.10 millones de pesos en promedio, a precios de noviembre de 2021.	\$3,340,100,000
Total de beneficios		\$3,340,100,000

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

6. Comentarios particulares al anteproyecto

Conforme a lo establecido en los artículos 23 y 24 de la LGMR, a fin de coadyuvar con esa Dependencia en la formulación de regulaciones eficientes y considerando el objetivo que persigue el anteproyecto, en el Dictamen Preliminar emitido el 28 de enero de 2022, esta Comisión emitió los siguientes comentarios:

[Firma]





- a) Este órgano desconcentrado observa que la figura de *Asesor Previsional* en el anteproyecto no está considerada en la LSAR, la cual tiene por objeto regular el funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) y sus participantes, así como en las demás disposiciones de carácter general en materia de los SAR.

Por lo que se sugiere a esa Secretaría, homologar el marco jurídico vigente aplicable en la materia; ello, con el objetivo de que todos los participantes de los SAR, así como las personas trabajadoras, cuenten con certeza jurídica sobre el funcionamiento.

Respecto a dicho comentario, la SHCP dio puntual respuesta a través del documento anexo al AIR, 20220209145542_53257_RESPUESTA_DP CONAMER_CUAP_20220209.pdf, señalando que:

"Si bien es cierto que la figura de Asesor Previsional no está considerada en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), no menos cierto es que esta Comisión está facultada para emitir disposiciones de carácter general que regulen los supuestos particulares que la Ley no prevé y que es justamente de donde derivan las atribuciones de este órgano desconcentrado para regular los aspectos operativos de los sistemas de ahorro para el retiro, razón por la cual esta Comisión afirma que la creación de esta figura, lejos de ser contraria a la Ley, guarda congruencia con las normas legales existentes en la materia. Basta decir, que el artículo 2º de la LSAR otorga a la CONSAR la facultad de ser el órgano encargado de regular los Sistemas de Ahorro para el retiro; asimismo en las fracciones I, II y XII del artículo 5º de dicha Ley, se establece que la CONSAR tendrá la facultad de regular lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento, así como dictar reglas de carácter general para determinar la forma en que las AFORES deberán remunerar a sus agentes promotores".

"Artículo 5o.- La Comisión tendrá las facultades siguientes: I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento; II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito esta facultad se aplicará en lo conducente; ..."

A mayor abundamiento, con la creación de la figura de Asesor Previsional esta Comisión no se excede en sus facultades ni vulnera con ello los principios de Jerarquía Normativa o Supremacía de la Ley, toda vez que dicha atribución se sustenta en la facultad general que le otorga a esta Comisión el artículo 2º de la LSAR, de ser el Órgano del Estado encargado de regular todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro y su adecuado funcionamiento, lo cual constituye una cláusula habilitante otorgada por el legislador, por lo que la creación de esta figura y otras a través de Disposiciones de Carácter General, no se opone ni excede a la ley sino que armoniza con ella, habida cuenta que "Las cláusulas



habilitantes son mecanismos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta, precisándole las bases y los parámetros generales conforme a los cuales deberá actuar. Esto es, la habilitación permite al órgano del Estado facultado -dentro de un marco definido de acción- expedir normas reguladoras de un aspecto técnico específico y complejo que por sus características requiere la previsión de soluciones a situaciones dinámicas que no pueden preverse con absoluta precisión en la ley."

"En ese sentido se considera relevante mencionar que las funciones del Asesor Previsional, están directamente relacionadas y homologadas con el marco jurídico del Sistema de Ahorro para el Retiro. Lo cual es claro en los artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 44 del anteproyecto, de los cuales no se desprende que estas figuras lleven a cabo funciones diferentes, contrarias o no homologadas al marco normativo vigente".

"Es por lo anterior, que esta Comisión considera que el anteproyecto que nos ocupa, se encuentra debidamente fundado y homologado al marco jurídico vigente". (sic)

b) Esta CONAMER observa que, de conformidad con el artículo 39 de la Propuesta Regulatoria, las funciones de los Agentes Promotores y los Agentes Previsionales son las mismas, por lo que se sugiere a la SHCP reconsiderar si realmente resulta necesaria la creación de la figura de Agente Previsional.

Lo anterior, con el objetivo de evitar erogaciones adicionales para los sujetos regulados.

Sobre dicho comentario, esa Secretaría destacó que *"Esta Comisión considera que con la creación de la figura de Agente Previsional se cumplirán dos objetivos primordiales para un mejor funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro: simplificación regulatoria y mejora sustancial en los servicios que brindan las AFORES. En ese sentido se destaca lo siguiente":*

- *"Con la creación del Asesor Previsional se estaría transformando la figura existente de Agente de Servicio, regulada en términos del marco jurídico vigente a través de las Disposiciones de Carácter General en materia de servicio a los usuarios de los sistemas de ahorro para el retiro, publicadas el 16 de noviembre de 2018".*
- *"Se busca generar una sinergia entre el Agente Promotor y el Asesor Previsional que redunde en mejores servicios para el trabajador, con lo que se busca incidir para que las AFORES se enfoquen en la calidad de atención al usuario y eventualmente llevar al sector a competir por una mejor oferta de los servicios y no por la mera captación del mercado".*
- *"Se logrará simplificar la normatividad aplicable en beneficio del sector, al reducirse los costos regulatorios que actualmente genera el contar con dos figuras con funciones separadas, pero requisitos regulatorios similares, atendiendo al principio de Simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de Regulaciones, Trámites y Servicios, establecido en la fracción V del artículo 7 de la Ley General de Mejora Regulatoria".*





- *"Asimismo, se simplifican los costos de certificación, pues con el anteproyecto que se propone, el costo sería únicamente por la certificación del Asesor Previsional, donde esta Comisión asume el costo del diseño de la evaluación con la Institución Evaluadora. Actualmente las AFORES erogan recursos para las evaluaciones anuales a los Agentes de Servicio2 y para las certificaciones de los Agentes Promotores".*
- *"También es importante señalar que actualmente, los Agentes Promotores, no pueden realizar las mismas funciones de los Agentes de Servicio y viceversa al mismo tiempo. El presente anteproyecto, permite la convivencia de funciones, por lo que ahora el Agente de Servicio, transformado en el Asesor Previsional, podrá realizar las funciones del Agente Promotor. Así mismo, el Agente Promotor también podrá llevar a cabo funciones de "servicio" para lo cual, sin renunciar a su naturaleza y funciones, una vez certificado, podrá llevar a cabo las funciones más amplias bajo la figura del Asesor Previsional".*
- *"La creación de la figura del Asesor Previsional, debe entenderse como un continente de funciones previamente reguladas (Las del Agente Promotor, y las del Agente de Servicio) pero armonizadas normativamente para brindar al trabajador una atención integral, en las que encuentren, por un lado, la posibilidad de ejercer su derecho al registro o al traspaso, y por otro lado los servicios de asesoría y peticiones de servicio".*
- *"Como puede apreciarse no es una figura que duplique funciones o que cree otras, simplemente permite la convivencia de funciones actualmente separadas". (sic)*

Por lo expresado con anterioridad, se consideran atendidas satisfactoriamente las inquietudes indicadas en el Dictamen Preliminar emitido por esta Comisión el 28 de enero de 2022 a través del oficio CONAMER/22/0416, para el presente apartado.

7. Consulta pública

Por lo que hace al presente apartado, es conveniente señalar que el anteproyecto y su AIR correspondientes, fueron recibidos por primera vez el 29 de diciembre de 2021, por lo que, a la fecha de emisión del Dictamen Preliminar, se había cumplido con al menos veinte días de consulta pública que se prevé en el segundo párrafo del artículo 73 de la LGMR.

Al respecto, esta CONAMER señaló que se recibieron diversos comentarios de particulares interesados en la propuesta regulatoria, los cuales pueden ser consultados en la siguiente liga electrónica:

<https://cofemersimir.gob.mx/expedientes/26809>

Lo anterior, a efecto de que esa Secretaría evaluará tales propuestas, y en caso de estimarlo pertinente fueran incluidas en el anteproyecto en comento, o bien, esa autoridad brindara la correspondiente justificación del por qué no fueron consideradas.

En respuesta a lo anterior, la SHCP brindó respuesta a dichos comentarios a través del documento anexo al AIR 20220208144412_53257_ATENCIÓN A COMENTARIOS CUAP 20220128.pdf, señalando,



en su caso, la procedencia de los comentarios realizados por los particulares interesados, razón por la cual se tiene por atendido tal requerimiento indicado en el Dictamen Preliminar emitido por esta Comisión el 28 de enero de 2022 a través del oficio CONAMER/22/0416. Finalmente, se comunica a esa Dependencia que se recibió un comentario de particulares con fecha del 10 de febrero de 2022; lo anterior, para que lo valore previamente a la emisión de la Propuesta Regulatoria en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Por lo expresado con antelación, la CONAMER resuelve emitir el presente **Dictamen Final** conforme lo previsto en el artículo 75 de la LGMR, por lo que la SHCP podrá continuar con las formalidades necesarias para la publicación de la Propuesta regulatoria en el DOF, en términos del artículo 76, primer párrafo de esa Ley.

Cabe señalar, que esta Comisión se pronuncia sobre el formulario del AIR y la Propuesta Regulatoria, en los términos que fueron presentados a la CONAMER sin prejuzgar sobre cuestiones de legalidad, competencia y demás aspectos distintos a los referidos en el artículo 8 de la LGMR.

Lo que se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados en el presente oficio, así como en los Transitorios Séptimo y Décimo de la LGMR y en el artículo 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria¹³,

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

Atentamente
El Comisionado Nacional

DR. ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO

JCRL

¹³ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.



RE: Oficio MODIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN RELACIÓN CON SUS AGENTES PROMOTORES

Abel Hernandez Rivera <abel_hernandez@hacienda.gob.mx>

vie 04/02/2022 15:55

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

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

Estimado amigo, buenas tardes;

Acuso de recibido y lo turnamos al área correspondiente.

Saludos y quedo a tus órdenes.

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

Enviado el: viernes, 4 de febrero de 2022 02:25 p. m.

Para: Gabriel Yorio Gonzalez <gabriel_yorio@hacienda.gob.mx>

CC: Carlos Ernesto Molina Chavez <carlos_molina@hacienda.gob.mx>; Abel Hernandez Rivera <abel_hernandez@hacienda.gob.mx>; Alberto Montoya Martin Del Campo <alberto.montoya@conamer.gob.mx>; Alejandra Montserrat Belderrain Tielve <montserrat.belderrain@conamer.gob.mx>; Luis Calderon Fernandez <luis.calderonf@conamer.gob.mx>; Andrea Ángel Jiménez <andrea.angel@conamer.gob.mx>; Francisco Javier Atzin Cruz <francisco.atzin@conamer.gob.mx>

Asunto: Oficio MODIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN RELACIÓN CON SUS AGENTES PROMOTORES

MTRO. GABRIEL YORIO GONZÁLEZ

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

P r e s e n t e

Se remite oficio digitalizado como respuesta al anteproyecto denominado: **MODIFICACIÓN A LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A LAS QUE DEBERÁN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN RELACIÓN CON SUS AGENTES PROMOTORES**

Ref: 142/0007/291221

En el presente correo electrónico y la documentación anexa se notifican en cumplimiento de lo establecido en los artículos Segundo y Tercero del "Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el intercambio de información oficial a través del correo electrónico institucional como medida complementaria de las acciones para el combate de la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2020 por la Secretaria de la Función Pública del gobierno federal de los Estados

Unidos Mexicanos que establece las medidas que permitan la continuidad de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante la contingencia derivada de la epidemia determinada por el Consejo de Salubridad General mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020 causada por el virus SARS-Cov2; por lo que el presente correo electrónico institucional constituye un medio de notificación de información oficial entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por lo anterior, se solicita se sirva **acusar de recibido el presente correo y confirmar que la entrega de la información fue exitosa.**

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD De conformidad con lo establecido en el inciso a del artículo 57 del “Acuerdo por el que se emiten las políticas y disposiciones para impulsar el uso y aprovechamiento de la informática, el gobierno digital, las tecnologías de la información y comunicación, y la seguridad de la información en la Administración Pública Federal”, se informa que este mensaje y los datos adjuntos son para uso exclusivo de la persona o entidad a la que expresamente ha sido enviada, el cual puede contener información que por su naturaleza deba ser considerada como CONFIDENCIAL o RESERVADA, en términos de lo dispuesto por las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Si por error ha recibido esta comunicación: 1) queda estrictamente prohibido la revelación, retransmisión, difusión o el uso de la información contenida; 2) notifíquelo al remitente; y 3) bórralo de inmediato y en forma permanente, junto con cualquier copia digital o impresa, así como cualquier archivo anexo al mismo.

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD De conformidad con lo establecido en el inciso a del artículo 57 del “Acuerdo por el que se emiten las políticas y disposiciones para impulsar el uso y aprovechamiento de la informática, el gobierno digital, las tecnologías de la información y comunicación, y la seguridad de la información en la Administración Pública Federal”, se informa que este mensaje y los datos adjuntos son para uso exclusivo de la persona o entidad a la que expresamente ha sido enviada, el cual puede contener información que por su naturaleza deba ser considerada como CONFIDENCIAL o RESERVADA, en términos de lo dispuesto por las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Si por error ha recibido esta comunicación: 1) queda estrictamente prohibido la revelación, retransmisión, difusión o el uso de la información contenida; 2) notifíquelo al remitente; y 3) bórralo de inmediato y en forma permanente, junto con cualquier copia digital o impresa, así como cualquier archivo anexo al mismo.