



JCR - ERF  
B001100008

No. de Oficio: PENSIONISSSTE/SJ/237/2010.

México, D. F., a 23 de diciembre de 2010.

**Lic. Eduardo Esteban Romero Fong.**  
**Director de Comunicación.**  
**Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).**  
**Presente.**



En relación al Anteproyecto de *Disposiciones de Carácter General en Materia Financiera de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro*, que pretende expedir la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), existen algunas observaciones respecto de la misma, que este Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, desea poner a consideración de esa Comisión Federal.

Algunas de las comentadas, derivan de que en el proyecto normativo se aprecia una inercia de regular exclusivamente a Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) de carácter privado, sin embargo, PENSIONISSSTE es un órgano desconcentrado del ISSSTE que se encuentra acotado en su funcionalidad al marco que rige a la Administración Pública Federal, estando supeditado a la regulación y supervisión de CONSAR, exclusivamente a través del vínculo que establece el artículo 106 de la Ley del ISSSTE, esto es a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las normas de carácter general que expida la Comisión. Es importante señalar también que este Fondo no ha participado activamente en el proceso de elaboración de las citadas Disposiciones.

En este sentido, con fundamento en los artículos 103 y 106 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), así como 21, fracciones I y III, del Reglamento Orgánico de PENSIONISSSTE, se formulan las siguientes:

**OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE DISPOSICIONES  
DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA FINANCIERA  
DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO**

1. El artículo 41 dispone:

**"Artículo 41.-** Las Administradoras deberán contar para las operaciones que celebren directamente a través de sus Operadores con un sistema integral automatizado de operación en tiempo real para la adquisición, enajenación y registro en línea de Activos Objeto de Inversión que cumpla cuando menos con lo señalado en el Anexo B de las presentes disposiciones de carácter general en materia financiera de los Sistemas de Ahorro para el Retiro."

Recibido  
[Signature]

HDB/REZ

**"Un nuevo ISSSTE para vivir mejor"**

Por su parte el Anexo B, prevé:

**"ANEXO B**

**Requisitos que deberán cumplir los sistemas integrales automatizados que se especialicen en la adquisición, enajenación y registro en línea de Activos Objeto de Inversión,**

Los sistemas a los que se refiere el presente Anexo deberán permitir a la Administradora cumplir con las siguientes procedimientos, entre otros:

1) Llevar el registro detallado **e histórico** de la posición de cada Sociedad de Inversión, por número de títulos, series, valor, plazo de liquidación, identificador, número de folio y demás criterios que determine el Comité de Inversión"

**Observación:**

Se amplía la información que el sujeto obligado debe conservar, con los consecuentes costos y riesgos derivados de la posible vigencia de la norma, ya que en la Circular CONSAR 55-2, *Reglas Prudenciales en materia de inversiones a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro* actualmente en vigor sólo se obliga a:

**"DECIMA.-** Las Administradoras deberán contar para las operaciones que celebren directamente a través de sus Operadores con un sistema automatizado de operación en tiempo real para la adquisición, enajenación y registro en línea de Instrumentos, Notas y Valores Extranjeros, así como Derivados, en su caso, que cumpla cuando menos con lo siguiente:

**I. Llevar el registro detallado de la posición** de cada Sociedad de Inversión, por número de títulos, series, valor, plazo de liquidación, identificador, número de folio y demás criterios que determine el Comité de Inversión."

2. El artículo 45 establece:

**"Artículo 45.-** El Responsable del Área de Inversiones, los Operadores, el responsable de riesgos, un representante de la contraloría normativa y por lo menos uno de los responsables del registro, asignación y liquidación de las operaciones de inversión deberán ser certificados por un tercero independiente de reconocido prestigio en la impartición de educación en materia financiera que al efecto designe la Comisión o a través de los mecanismos que en su momento establezca la Comisión, para acreditar sus

*conocimientos en materia de inversiones para ejercer las funciones que desempeñen.*

*No se podrán celebrar operaciones de compra, venta, reporto, préstamo de valores, asignación o liquidación de Instrumentos, Componentes de Renta Variable, Notas y Valores Extranjeros por funcionarios que no se encuentren certificados.*

**La certificación tendrá una vigencia máxima de tres años."**

**Observación:**

Se modifica la vigencia de la certificación, lo que impone una mayor carga para su cumplimiento y eleva el costo para el servidor público obligado a certificarse, lo anterior, toda vez que las certificaciones actualmente tienen una vigencia indefinida, con la única obligación de ser revalidadas **al menos** cada tres años, mientras que en el Proyecto su vigencia **se limita** a tres años, obligando a una nueva certificación.

En este sentido, la Circular CONSAR 55-2, *Reglas Prudenciales en materia de inversiones a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro* actualmente en vigor prevé:

**"DECIMA TERCERA.- ...**

(...)

**La certificación deberá revalidarse al menos cada tres años."**

3. El artículo 46 dispone:

**"Artículo 46.-** *Cada Administradora deberá elaborar un manual de inversión, el cual deberá ser aprobado por los Comités de Inversión de las Sociedades de Inversión que opere y por el órgano de gobierno de la propia Administradora, contando con el voto favorable de por lo menos un Consejero Independiente en ambos casos. Asimismo, las modificaciones a dicho manual, o en su caso, las adendas al mismo, deberán someterse a la aprobación de la Comisión."*

**Observación:**

Se genera incertidumbre respecto a si existe obligación de solicitar la aprobación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, respecto del Manual de Inversión que apruebe originalmente el órgano de gobierno de PENSIONSSSTE, como está

previsto actualmente por la Circular CONSAR 55-2, *Reglas Prudenciales en materia de inversiones a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro*, ya que el proyecto solamente establece como obligación normativa, la aprobación a las modificaciones de dicho manual, o en su caso, las adendas al mismo.

4. El artículo 46, fracción XI, establece que:

**"Artículo 46.- ...**

(...)

*El manual de inversión deberá contemplar, cuando menos, los siguientes aspectos:*

(...)

*XI. El establecimiento de procedimientos para identificar, controlar y mitigar **los riesgos operativos derivados exclusivamente de la gestión de las carteras de inversión;***

(...)"

**Observación:**

La Circular CONSAR 62-1, establece en su regla Trigésima Tercera lo que debe contener el *Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Operativo*, dentro de los cuales destaca que deberá incluir los modelos y metodologías para la identificación, medición y evaluación de los distintos tipos de riesgos, lo que en relación con la regla Vigésima Cuarta de esa misma Circular contempla también la parte de la gestión de las carteras de inversión.

De lo anterior, se infiere que lo previsto en el artículo 46, fracción XI, de la Disposiciones Financieras ya está regulado en la Circular CONSAR 62-1, la cual es de destacar no quedará abrogada con la entrada en vigor de las Disposiciones Financieras, por lo que existiría una doble regulación sobre un mismo punto.

5. El artículo 48 establece:

**"Artículo 48.-** *El Contralor Normativo cuando detecte incumplimientos a la normatividad interna o externa, así como de cualquier incidente que considere que pueda afectar el patrimonio de los trabajadores o el adecuado desarrollo de los procesos financieros de las Administradoras y las Sociedades de Inversión, deberá reportarlos a los órganos de gobierno.*

*El Contralor Normativo no deberá intervenir o participar de manera directa o indirecta en los procesos relacionados con la inversión de los recursos de los trabajadores, ni con las actividades de la Administradora enfocadas a actividades de administración de riesgos o de gestión de las cuentas individuales de los trabajadores.*

*Las Administradoras deberán implementar las acciones necesarias para solucionar los incumplimientos detectados por el Contralor Normativo.*

**El presente título sólo será aplicable en materia financiera, sin perjuicio de las obligaciones que el Contralor Normativo deba cumplir en materia operativa.**

**Observación:**

Se considera que no es conveniente regular el Plan de Funciones y el Informe Mensual únicamente en materia financiera, ya que el artículo 30 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley SAR) aplica a toda la normativa de la Administradora, como puede apreciarse a continuación:

***"Artículo 30.- En cada administradora existirá un contralor normativo responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad externa e interna que sea aplicable. La administradora deberá dotar al contralor normativo de los recursos humanos y materiales que requiera para el buen desempeño de las funciones a su cargo.***

*(...)"*

6. El artículo 51 dispone:

***"Artículo 51.- El informe mensual comprenderá las actividades llevadas a cabo durante cada mes calendario y será presentado por escrito ante la Comisión y a cada uno de los integrantes del órgano de gobierno, dentro de los cinco días hábiles siguientes al último día hábil del mes.***

**Observación:**

Los integrantes del Órgano de Gobierno son informados de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de éstas Disposiciones, por lo que no se justifica el plazo señalado en el artículo 51 anteriormente citado. Aunado a ello, se estima que no hay razón para reducir los plazos previstos por la Regla Tercera, segundo párrafo, y Quinta de la Circular 25-2 "Reglas a las que deberán sujetarse los contralores normativos de las Administradoras de Fondos para el Retiro, para la presentación del plan de funciones a que se refiere el

artículo 4o. del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y del informe mensual previsto en el artículo 30 fracción IV de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro", puesto que dicha Circular continúa vigente.

7. El artículo 54, fracción III, establece:

**"Artículo 54.-** La función de vigilancia del Contralor Normativo está orientada a cuidar el interés de los trabajadores a través de distintos controles que permitan valorar el grado de cumplimiento a la normatividad interna y externa vinculada a los procesos financieros que son ejecutados por funcionarios de la Administradora que opere las Sociedades de Inversión. La vigilancia que establezca el Contralor normativo deberá de abarcar los siguientes temas:

(...)

III. Proceso de cumplimiento **a las medidas de control del riesgo financiero** que se integren al proceso de operación diaria, relativas al registro, documentación y liquidación de las operaciones financieras que impliquen algún tipo de riesgo, conforme a las políticas y procedimientos establecidos en el Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Riesgo Financiero;

(...)"

**Observación:**

Se sugiere adecuar la redacción de este artículo, ya que consideramos que en él no se están señalando los tipos de riesgo financiero (mercado, crédito, liquidez) sino de riesgo operativo, los cuales no necesariamente se encuentran contemplados en el Manual a que hace referencia la citada fracción.

8. El artículo 58 prevé:

**"Artículo 58.-** Los órganos de gobierno de las Administradoras deberá establecer un programa de capacitación continua para el Contralor Normativo **y el personal que lo apoye en sus funciones de vigilancia**, para la actualización tanto en materia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, **financiera, riesgos financieros y aquella necesaria para realizar sus funciones**, con base en las servicios que preste su Administradora.

**Observación:**

Se incrementa el costo para los particulares de ser aprobada esta modificación, ya que se amplía el personal a quienes sería dirigido el gasto sobre capacitación, así como en las

materias sobre las que versará la capacitación continua, ya que la Circular CONSAR 54-1 Reglas Generales a las que deberán sujetarse las administradoras de fondos para el retiro con respecto a sus Consejeros Independientes y Contralores Normativos, actualmente señala:

***"SEXTA.- El Consejo de Administración de las Administradoras deberá establecer un programa de capacitación continua para su Contralor Normativo, en materia de las funciones a su cargo y de actualización en los Sistemas de Ahorro para el Retiro."***

Lo anterior, sin perjuicio de que podría controvertirse las facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para regular mediante disposiciones de carácter general, obligaciones a cargo de particulares en materia de capacitación y adiestramiento, cuyos principios rectores están normados por la legislación laboral, en relación con los sujetos que integran la relación de trabajo, por lo que su exigibilidad y en su caso, sanción, vulnera los principios constitucionales 14, 16 y 133 de la Constitución, en relación con los artículos 100 Bis , 100 Ter y 100 Quáter de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

9. El artículo 81, fracción X, prevé lo siguiente:

***"Artículo 81.- En los contratos que celebren las Administradoras con los Custodios se deberá pactar cuando menos:***

(...)

***VIII. En su caso, que el Custodio proveerá los precios para la valuación de los Valores Extranjeros de Deuda y los factores de riesgo correspondientes a dichos valores, así como los precios para la valuación y los factores de riesgo de las operaciones con Derivados celebradas en mercados extrabursátiles extranjeros, que formen parte de la cartera de las Sociedades de Inversión que opere la Administradora, y***

(...)"

#### **Observación:**

No obstante de que el custodio se constituya como proveedor de precios para la valuación de Valores extranjeros de deuda y de los factores de riesgos de las operaciones con derivados, implicaría tener dos fuentes de información distinta, lo cual no tendría necesariamente los precios reales debido a que éste no tiene el universo de operaciones que le permitan calcular el precio más preciso, lo que pudiera repercutir en el precio de la acción.

Sin perjuicio de que el custodio pudiera constituirse como proveedor de precios, se deberá entonces incorporar en la definición de "Custodio" la parte relativa a tal supuesto.

10. El artículo 82, fracción II, establece en relación con los contratos que se celebren con el custodio, lo siguiente:

**"Artículo 82.-** Los contratos que se celebren con los Custodios deberán:

(...)

**II. Ser previamente dictaminados por un abogado de reconocido prestigio en materia financiera** con experiencia profesional de cuando menos cinco años en dicha materia, en cuyo dictamen deberá mencionarse de manera expresa que el referido contrato cumple con lo dispuesto en la normatividad de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

(...)"

**Observación:**

El requisito de contar con el dictamen de un tercero provocaría que los costos de operación aumenten, sin perjuicio de que las Administradoras cuentan, en la mayoría de los casos, con un departamento legal con expertos en el tema que deben velar para que se cumplan con las disposiciones del SAR. Se estima que no es necesario ese requisito debido a que es obligación de las AFORE y del PENSIONISSSTE como participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, cumplir con el marco normativo que la rige, el cual también prevé sanciones en caso de incumplimiento.

A mayor abundamiento, este Fondo, al ser un órgano público desconcentrado, está sujeto para la contratación de este tipo de servicios a lo previsto por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Además, es posible advertir que lo señalado en el párrafo anterior **se contrapone con el propio párrafo segundo del artículo 83 de las mismas Disposiciones**, al tener la posibilidad de sancionar a las Administradoras en caso de que los contratos no cumplan con la normativa pese a que ya fueron dictaminados por un abogado de reconocido prestigio.

11. El artículo 96 establece:

**"Artículo 96.-** Se deberá documentar la estructuración de la Nota usando una ficha de captura de estructuración y liquidación. Las fichas de captura de estructuración y liquidación **a que se refiere la fracción II del artículo anterior,** deberán contener lo estipulado en el formato relativo a la información

*del desglose de operaciones con notas estructuradas a que se refiere las reglas generales a las que deberá sujetarse la información que las administradoras de fondos para el retiro, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las entidades receptoras y las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, entreguen a la Comisión."*

**Observación:**

Este artículo se refiere a la "las fichas de captura de estructuración y liquidación a que se refiere la fracción II del artículo anterior"; sin embargo, el artículo 95 no menciona nada respecto a tales fichas de captura, ni existe la fracción II aludida.

12. El tercer párrafo del artículo Primero Transitorio prevé la obligación de obtener una nueva certificación para operar instrumento Derivados conforme a lo siguiente:

**"ARTÍCULO PRIMERO.- ...**

(...)

*Las Administradoras que en la fecha de entrada en vigor de las presentes reglas tengan más de treinta meses (2.5 años) de haber obtenido una no objeción de la Comisión para operar instrumentos Derivados deberán obtener una nueva certificación, con apego a los procedimientos autorizados para tales fines establecidos en las presentes reglas. Cada Administradora deberá presentar a esta Comisión una solicitud de renovación de certificación para operar los tipos de Derivados hasta entonces autorizados a la Administradora en cuestión antes de que transcurra un periodo de 10 meses naturales contados a partir de la entrada en vigor de las presentes reglas. Una vez recibida la solicitud antes mencionada la Comisión, con previo aviso a la Administradora, podrá efectuar la evaluación de la renovación de certificación a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. Una vez transcurrido el periodo de 10 meses naturales contados a partir de la entrada en vigor de las presentes reglas la Administradora en cuestión quedará impedida de operar los instrumentos Derivados para los que no hubiere realizado una solicitud de renovación de certificación o que no hubiere acreditado una nueva no objeción de la Comisión. En tales circunstancias la administradora quedará sujeta a las reglas de recomposición de cartera previstas en las presentes reglas.*

(...)"



**Observación:**

Contrario a lo que está actualmente vigente en relación con dicha certificación, se obligaría a las AFORE y al PENSIONISSSTE a aumentar sus gastos de operación, considerándose que sería mejor prever la actualización a través de capacitación sobre el tema de las personas que están involucradas en el proceso.

Finalmente, es relevante indicar que debido a la premura, los comentarios arriba emitidos son de carácter general, sin perjuicio de otros más específicos que pudieran efectuarse, que no resultan de menor importancia; sin embargo, se espera tener la oportunidad de remitirlos a esa Comisión Federal de Mejora Regulatoria, así como a CONSAR, para su consideración. Lo anterior, sin perjuicio de que las observaciones realizadas a través del presente reciban oportuna respuesta por parte de COFEMER.

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

**Atentamente  
El Jefe de Servicios**

**Lic. Héctor Durán Benítez**

En ausencia de la Subdirectora Jurídica,  
de conformidad con el párrafo segundo,  
del artículo 46, del Reglamento Orgánico  
de PENSIONISSSTE.

C.c.p. Lic. Alejandro Díaz de León Carrillo, Vocal Ejecutivo de PENSIONISSSTE.- Presente.  
Lic. Julieta Yelena Fernández Ugalde, Subdirectora Jurídica de PENSIONISSSTE.- Presente.