

**AMPARO EN REVISIÓN 849/2023**

**QUEJOSA Y RECURRENTE  
ADHESIVA: AFORE SURA,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE  
CAPITAL VARIABLE**

**RECURRENTES: PRESIDENTE  
DE LA REPÚBLICA Y JUNTA DE  
GOBIERNO DE LA COMISIÓN  
NACIONAL DEL SISTEMA DE  
AHORRO PARA EL RETIRO**

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**SECRETARIA: KATHIA GONZÁLEZ FLORES  
COLABORADOR: DIEGO CUETO BOSQUE**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>	Se reseñan los antecedentes relevantes del asunto.	2-21
<b>II.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	21-22
<b>III.</b>	<b>OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN PROCEDENCIA</b>	Y Resulta innecesario el pronunciamiento en cuanto a la oportunidad, la legitimación de los promoventes, así como la procedencia de los recursos de revisión principales y su adhesión, toda vez que dichos presupuestos procesales ya fueron materia de estudio por el Tribunal Colegiado.	22
<b>IV.</b>	<b>CAUSAS IMPROCEDENCIA</b>	DE No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas por el Juez de Distrito y el Tribunal Colegiado del conocimiento.	23

**AMPARO EN REVISIÓN 849/2023**

V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Al haber resultado fundados los agravios, lo procedente es revocar la concesión del amparo y analizar los restantes conceptos de violación.	23-36
VI.	<b>ANÁLISIS DEL RESTO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN</b>	Al resultar infundados e inoperantes los conceptos de violación relacionados con la inconstitucionalidad del artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y negar el amparo contra dicha norma.	36-63
VII.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se <b>revoca</b> la sentencia recurrida.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> la Justicia de la Unión <b>no ampara ni protege</b> a la parte quejosa contra el artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.</p> <p><b>TERCERO.</b> Devuélvanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, para los efectos precisados en esta ejecutoria.</p>	64

**AMPARO EN REVISIÓN 849/2023**

**QUEJOSA Y RECURRENTE  
ADHESIVA: AFORE SURA,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE  
CAPITAL VARIABLE**

**RECURRENTES: PRESIDENTE  
DE LA REPÚBLICA Y JUNTA DE  
GOBIERNO DE LA COMISIÓN  
NACIONAL DEL SISTEMA DE  
AHORRO PARA EL RETIRO**

VISTO BUENO  
SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIA: KATHIA GONZÁLEZ FLORES**

**COLABORADOR: DIEGO CUETO BOSQUE**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 849/2023, interpuesto por el Presidente de la República y la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como por Afore Sura, Sociedad Anónima de Capital Variable, en la vía adhesiva, contra la sentencia dictada el seis de octubre de dos mil veintidós por el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y

## **AMPARO EN REVISIÓN 849/2023**

jurisdicción en toda la República Mexicana, en el juicio de amparo indirecto 184/2021.

El problema jurídico que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver consiste en determinar la regularidad constitucional del artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veinte.

### **I. ANTECEDENTES**

- 2. Demanda de amparo indirecto.** El diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, Afore Sura, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante legal, presentó demanda de amparo en la que señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

#### **Autoridades responsables**

- El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional el Sistema de Ahorro para el Retiro.
- La Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

#### **Actos reclamados**

- La discusión, aprobación, expedición, promulgación y efectos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veinte, en específico el

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

- El Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, en que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro estableció políticas y criterios en materia de comisiones, así como su modificación, publicada en ese medio de difusión el veintiséis de octubre siguiente.
- El Aviso por el que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro dio a conocer el máximo al que estarán sujetas las comisiones que cobren las Administradoras para los Fondos de Retiro en dos mil veintidós, publicado en la página oficial de la citada Comisión el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.
- El Oficio CONAMER/21/4635, de veinte de octubre de dos mil veintiuno, en que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria autorizó la exención en la presentación del análisis de impacto regulatorio del acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil veintiuno reclamado.

3. La quejosa moral señaló como derechos humanos vulnerados los reconocidos en los artículos 1, 5, 14, 16, 17, 25, 28, 49 y 133 de la Constitución Federal e hizo valer seis **conceptos de violación** en los que, en síntesis, alegó:

- **Primero.** La adición del párrafo octavo del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro viola el principio de supremacía constitucional, en relación con los derechos de legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, ya que impone la obligatoriedad de normas de otros países en México.
- **Segundo.** El artículo 37, octavo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro transgrede lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, al establecer barreras injustificadas en detrimento de la libre competencia y

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

conurrencia en el sector de las Administradoras de Fondos de Retiro. Lo mismo ocurre con la metodología utilizada para establecer el tope de la comisión máxima, contenida en el acuerdo reclamado.

- **Tercero.** El artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima, porque la medida que impone es injustificada.
- **Cuarto.** El artículo 37, octavo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro vulnera el derecho a la libertad de comercio porque la medida que impone genera afectaciones graves al sector regulado.
- **Quinto.** La modificación del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que se dictan políticas y criterios en materia de comisiones, viola el principio de seguridad y certeza jurídica porque las referencias que toma en cuenta para el tope de las comisiones son ajenas al mercado nacional.
- **Sexto.** Tanto la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria transgredieron lo dispuesto en el párrafo décimo del artículo 25 constitucional, al ignorar las disposiciones en materia de mejora regulatoria, concretamente sobre la presentación del análisis de impacto regulatorio respecto del Acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil veintiuno reclamado.

4. **Admisión y trámite.** La demanda de amparo fue turnada al Juzgado Tercero de Distrito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde se registró con el número de expediente 184/2021 y se admitió a trámite.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

5. **Sentencia de amparo.** Seguida la secuela procesal, el seis de octubre de dos mil veintidós el Juez de Distrito dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio por el oficio atribuido a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (al considerar que no es un acto de autoridad) y **concedió** el amparo contra el artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, determinación que hizo extensiva al acuerdo y aviso reclamados.
6. En relación con la concesión del amparo –tópico que es la materia del presente recurso–, el Juez de Distrito consideró fundados los conceptos de violación primero y tercero, en que la quejosa alegó que el artículo reclamado vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima. Las consideraciones que sustentan dicha determinación son, en esencia, las siguientes:
  - El artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (norma reclamada) regula las comisiones que las Administradoras de Fondos para el Retiro podrán cobrar a las cuentas individuales de los trabajadores, las cuales deberán ser autorizadas por la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro a partir de diversos parámetros como el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones del mercado, entre otros.
  - Con la reforma reclamada se añadió un párrafo al citado artículo, en que se estableció que el máximo al que se sujetarán las comisiones resultará del promedio aritmético de los cobros de las mismas en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, conforme a las políticas y criterios que dicte la Junta.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- De la exposición de motivos se conoce que la reforma tuvo como justificación generar un entorno más eficiente y competitivo en la administración del ahorro de los trabajadores, tomando en cuenta condiciones existentes en ese sector y que las comisiones que cobran las administradoras se sitúen en niveles similares a las mejores prácticas internacionales. Se tomaron en cuenta diversos elementos (comparativos con diversos países y con diversos fondos de inversión) a partir de los que concluyó que la disminución de las comisiones no ha sido suficiente para alcanzar los estándares internacionales; circunstancia con la que se justificó que el cobro de comisiones en México debía ser similar al promedio de lo cobrado en Chile, Colombia y Estados Unidos de América, dado que en los dos primeros países el sistema de pensiones tiene el mismo objetivo, organización industrial y grado de desarrollo del sistema financiero, y el tercero es el nivel al que México debe aspirar y el país con el que mayor relación tiene el sistema financiero mexicano.
- En México, las comisiones son la única forma de ingreso de las AFORES con cargo a los trabajadores afiliados, por lo que deben ser suficientes para cubrir los servicios de administración de las cuentas, así como la inversión de los recursos en instrumentos financieros rentables y el costo de capital de la administradora. Las comisiones que cobran las AFORES se calculan con base en el saldo de la cuenta individual del trabajador, por lo que deben determinarse a partir de costos reales y comprobables.
- La elección de los países de Chile, Colombia y Estados Unidos para establecer un promedio de la comisión máxima que las AFORES pueden cobrar es arbitraria, pues no surge de costos reales y comprobables sobre gastos por administración o servicios, sino que se toman elementos ajenos a su funcionamiento.
- La reforma carece de un análisis técnico que determine las condiciones por las que dichas naciones pueden



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

considerarse como un parámetro, pues la naturaleza de la comisión surge como un cobro por los gastos originados por las operaciones o servicios prestados, por lo que determinar una comisión a partir de elementos ajenos a estos contradice su naturaleza.

- La reforma genera un cambio trascendente en la reducción de la comisión máxima permitida para dos mil veintidós: en cantidad de 0.57%, pues la comisión promedio para dos mil veinte fue de 0.92%; por ende, debía justificarse plenamente la reducción de la comisión máxima permitida.
- La normativa vigente ya estipulaba un procedimiento de cálculo de las comisiones que las AFORES podían cobrar, en que se consideraban los costos y gastos de su operatividad, por lo que es excesivo determinar un promedio de comisión máxima a partir de elementos externos del mercado nacional, dejando de lado elementos que la propia la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento ya contemplaban, como el monto de los activos en administración, la estructura de los costos de las administradoras, sus ingresos, costos y gastos de operación y servicios.
- Lo anterior coincide con la opinión OPN-010- 2020, de cinco de noviembre de dos mil veinte, emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, en que consideró que la iniciativa no justificó el criterio de selección de los países de referencia para el cálculo del tope máximo a las comisiones, pues el empleo de indicadores de otros países debe ser a partir de una comparabilidad en términos de variables (número de cuentas, saldos, tipo de regulación, objetivos perseguidos, grado de educación financiera y accesibilidad a la información sobre sus pensiones).
- Si el artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro toma elementos ajenos a la realidad del mercado doméstico, viola el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima,

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

pues la medida es arbitraria y no resulta idónea, al tratarse de un cambio abrupto a la comisión máxima permitida sin que se justificaran las razones por las que se consideraron elementos externos al mercado nacional.

- La concesión del amparo contra el artículo analizado se hace extensiva al acuerdo, sus modificaciones, y al aviso reclamados, para el efecto de que no se apliquen a la quejosa y se continúe con el procedimiento de autorización de comisiones que podrán cobrar las AFORES, vigente con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, acuerdo y avisos reclamados.
- Es innecesario analizar el resto de los conceptos de violación porque no se obtendrá un mayor beneficio al ya alcanzado.

7. **Recursos de revisión.** Inconformes con la anterior resolución, el Presidente de la República y la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por conducto de las autoridades encargadas de su defensa, interpusieron recursos de revisión.

8. El **Presidente de la República**, en sus **doce agravios**, alega:

- **Primero. Violación a las formalidades esenciales del procedimiento** por no haberse resuelto, antes de la emisión de la sentencia recurrida, las quejas interpuestas contra el auto de admisión y diversos acuerdos dictados por el juzgador.
- **Segundo y Tercero.** La recurrente insiste en la **actualización de la causa de improcedencia** prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo (consentimiento tácito), así como la diversa contenida en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con el 77 de la

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

Ley de Amparo (imposibilidad para concretar una eventual concesión).

- **Cuarto.** El juzgador realizó **una interpretación errónea del principio de confianza legítima**, ya que las administradoras de fondos para el retiro no tienen la prerrogativa indefinida de aplicar el procedimiento de autorización para el cobro de comisiones de la misma manera en que lo venían haciendo antes de la reforma controvertida.
- Tratándose de actos legislativos, el principio de confianza legítima debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de normas, pues el diseño de las normas pertenece al ámbito de facultades del Congreso de la Unión, que tiene un amplio margen de configuración.
- **Quinto.** La **sentencia recurrida adolece de congruencia externa** porque la quejosa adujo vulneración al principio de confianza legítima sobre la base de que la norma establece abruptamente una fórmula que altera la situación anterior; no obstante, el juzgador la consideró inconstitucional por una razón distinta, consistente en que el artículo toma en cuenta elementos ajenos a la realidad del mercado doméstico. Lo anterior evidencia una variación de la litis.
- **Sexto.** La **sentencia recurrida adolece de congruencia interna** porque no existe correspondencia entre los elementos fácticos por los que se aduce la transgresión a la confianza legítima y la metodología con la que debe analizarse dicho principio para conceder el amparo. Es decir, se toman elementos ajenos al citado principio para analizar la norma impugnada, entre éstos, la supuesta falta de idoneidad para establecer aspectos de otros países para determinar un tope máximo de las comisiones que cobran las administradoras de fondos para el retiro en el sistema nacional, situación que, en su caso, correspondería a un *test* de proporcionalidad.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- En atención al criterio del propio juzgador, no existe justificación para establecer en la norma impugnada que las comisiones que cobran las administradoras estarán sujetas al promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida en los Estados Unidos de América, Colombia y Chile. La ausencia de justificación pretendida en un texto normativo no tiene relación con la confianza legítima; en todo caso, tal circunstancia conllevaría a una violación al principio de seguridad jurídica, en su vertiente de indebida motivación legislativa.
- **Séptimo. El juzgador pierde de vista que el tope máximo controvertido no solo resulta acorde con el derecho a la seguridad social de los trabajadores, sino que también busca satisfacer un interés público y de orden social.** Esto es, no se toma en cuenta el deber de velar preponderantemente por los intereses de los trabajadores, ya que en la sentencia recurrida indebidamente se atiende a los beneficios económicos que un determinado grupo de escasas diez empresas en todo el país pudieran ver limitados por la norma impugnada.
- El legislador cuenta con facultades para normar la seguridad social en su máxima amplitud y, en consecuencia, para legislar particularmente en materia de comisiones.
- El sistema de pensiones en México mediante la denominada “cuenta individual de los trabajadores” es un tema del mayor interés para la sociedad, toda vez que los ahorros que se abonen a dicha cuenta serán el único ingreso que recibirán las personas adultas mayores al terminar su vida laboral, sin contar con algún otro apoyo pensionario por parte del Estado. Siendo un hecho notorio que las Administradoras de Fondo para el Retiro están encargadas de administrar las cuentas individuales de los trabajadores, es decir, tienen a su cargo la administración de los ahorros de toda la vida de los trabajadores, por lo

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

que deberían tener el mayor cuidado de aquéllas al momento de decidir en qué medios invertir los recursos. No obstante, las Administradoras malversan tales recursos, tan es así que el Estado ha tenido que imponer sanciones millonarias a dichas sociedades con motivo de malas prácticas financieras, entre éstas, a la quejosa.

- La decisión del juzgador resulta incorrecta porque omitió realizar una ponderación del derecho que tienen todos los trabajadores a gozar de la protección más amplia en materia de seguridad social, aunado a que tampoco se garantiza una pensión digna al final de su vida laboral. Y si bien la litis no se encuentra vinculada con el derecho a la pensión digna de los trabajadores, lo cierto es que el juzgador debía ejercer un control de convencionalidad *ex officio* para cumplir con los compromisos internacionales a los que se ha sujetado el Estado mexicano.
- **Octavo.** En la sentencia recurrida **se desvirtúa el origen, objetivo y finalidad de las administradoras de fondos para el retiro**, pues tuvo únicamente como enfoque a la quejosa como si fuera una entidad financiera, sin considerar que las administradoras fueron creadas para atender exclusivamente los intereses de los trabajadores y asegurar que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de aquellos se realicen con la finalidad de alcanzar dicho objetivo.
- Las cuentas individuales no se deben considerar como un bien comerciable dado que los trabajadores no deciden por voluntad propia invertir sus recursos en los mercados financieros, a través de las administradoras, sino que es el marco legal vigente el que ordena la inversión de los recursos.
- Los trabajadores tienen poco interés en el tema, no tienen información suficiente y tampoco existe una cultura financiera, lo que provoca una baja sensibilidad a los rendimientos y comisiones; aspectos que las administradoras aprovechan para basar su competencia a través de la promoción. Se estima que más del 40% de

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

los gastos de las administradoras de fondos para el retiro son en promoción y menos del 10% para sus equipos de inversión, lo que ha provocado que las comisiones en México no se reduzcan por los altos costos comerciales y sean de las más altas en el mundo.

- El tope máximo controvertido solo es un elemento adicional por considerar para la aprobación de la comisión, ya que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro analiza otros elementos a fin de determinar si la propuesta de comisiones resulta excesiva para los intereses de los trabajadores.
- **Noveno. Las afirmaciones del juzgador no tienen sustento en datos duros respecto de los rendimientos netos de las administradoras de fondos para el retiro en comisiones**, las ganancias que éstas obtienen sobre la inversión, así como el crecimiento de los ahorros de los trabajadores. Se pierde de vista que la industria de las administradoras se caracteriza por peculiaridades distintas a las de un mercado tradicional, a saber: los clientes son cautivos y el ahorro es forzoso, es decir, las cuotas obrero-patronales y gubernamentales por concepto de seguro de cesantía en edad avanzada y vejez deben depositarse en las administradoras de fondos para el retiro por disposición legal.
- Por tanto, a diferencia de las empresas tradicionales, las administradoras no realizan un esfuerzo de negocios para la obtención de los recursos, de ahí que la rentabilidad de las administradoras de fondos de ahorro para el retiro se sustenta en el ahorro forzoso que permite un incremento natural de los activos que tienen bajo su responsabilidad y que los costos en los que incurren sean relativamente constantes. Situación que ha generado rentabilidades muy superiores a otros sectores, incluso, el sector bancario.
- Las comisiones que cobran las administradoras son con cargo a las cuentas individuales y a las aportaciones

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

voluntarias de los trabajadores, por lo que, opuestamente a lo sostenido por el juzgador, no pueden ni deben ser analizadas como si fueran las que cobran las instituciones financieras, entre éstas, los fondos de inversión, dada la especial naturaleza de las administradoras de fondos para el retiro.

- **Décimo.** En la sentencia recurrida **no se toma en consideración la finalidad buscada por el legislador con la porción normativa impugnada.**
- El tope máximo controvertido responde a un fin constitucionalmente válido, esto es, impulsar medidas en las que las administradoras de fondos de ahorro para el retiro privilegien los gastos que representen beneficios directos a los cuentahabientes y disminuyan el gasto comercial que atiende a los intereses de las administradoras para obtener una mayor participación en el mercado, con una visión de negocios que no necesariamente se traduce en un beneficio para todos los trabajadores; medida legislativa que resulta idónea al ser la vía más adecuada para garantizar un beneficio a los cuentahabientes que no represente un cargo excesivo a su cuenta individual por un tema de comisiones.
- **Décimo Primero.** La recurrente insiste en que no existe violación al principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima; que el juzgador interpretó aisladamente la porción normativa impugnada, sin considerar la totalidad del contenido del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y que resulta objetivo y razonable utilizar a los Estados Unidos de América, Colombia y Chile como referencia para establecer el tope máximo a las comisiones que cobran las administradoras de fondos de ahorro para el retiro.
- **Décimo Segundo.** Se exponen argumentos para evidenciar que **la medida legislativa controvertida supera un test de proporcionalidad**, toda vez que persigue una finalidad constitucionalmente válida, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

9. La **Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro**, en su **único agravio**, hace valer los siguientes planteamientos:

- El Juez de Distrito hizo una **indebida interpretación del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**, en virtud de que **analizó de forma aislada el párrafo octavo, sin estudiar sistemáticamente la totalidad de las porciones normativas ahí previstas**, mismas que conforman un sistema normativo que regula el procedimiento de autorización de comisiones al que se encuentran sujetas las administradoras de fondos para el retiro en el país.
- El párrafo sexto de dicha norma establece que las solicitudes de las administradoras deberán ser analizadas tomando en cuenta para su autorización los siguientes parámetros: **i) el monto de los activos de administración; ii) la estructura de costos de aquéllas; iii) el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado; y iv) los demás elementos que la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro estime pertinentes**. Mientras que en el párrafo séptimo se señala que la citada autoridad cuenta con la facultad de regular la dispersión máxima permitida entre la comisión más baja y la más alta.
- De ahí la ilegalidad de la sentencia recurrida, pues no se desconoce la operatividad de las administradoras de fondos para el retiro, ni mucho menos se impone como únicos elementos a considerar las comisiones de otros países; por el contrario, a partir de una interpretación armónica de la totalidad del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es posible concluir que únicamente se ha establecido un parámetro adicional que no es determinante para la autorización de las comisiones que cobran las administradoras.



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- En otro orden de ideas, **no existe violación al principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima**, porque la norma sí se encuentra debidamente fundada y motivada, aunado a que la reforma atiende a un interés público: contribuir a mejorar el bienestar de la población en la etapa de retiro.
- Por lo que hace a la motivación legislativa, se puntualiza que atiende a situaciones sociales que exigían ser reguladas jurídicamente, como lo son las comisiones que pagan los trabajadores a las administradoras de ahorro para el retiro. Incluso, la reforma controvertida se traduce en un beneficio directo a los millones de trabajadores que tienen una cuenta individual, mismo que contribuye en el incremento de sus respectivas pensiones.
- Aunado a que los porcentajes de comisiones son elevados y superiores a los observados en productos financieros equiparables, tanto en México como en el extranjero. Y con el objetivo de alcanzar los estándares internacionales, es que el cobro de las comisiones tendría que ser similar al promedio de lo cobrado en Chile, Colombia y Estados Unidos de América.
- Se pierde de vista que **la confianza legítima tiene diversos matices dependiendo** si se pretende invocar frente a actos administrativos o **legislativos**.
- El establecimiento de un elemento adicional para la autorización de las comisiones que cobran las administradoras de fondos de ahorro para el retiro, como lo es el tope máximo controvertido, en realidad busca contribuir al mejoramiento del nivel pensionario en México, siendo que las normas de contenido de seguridad social no pueden ni deben quedar estáticas, ya que su actualización y mejora tiene que ser constante y acorde a la realidad que impera en nuestro país. Estimar lo contrario, y procurar tutelar meras expectativas de derecho en contra de actos legislativos, como indebidamente lo pretende en juzgador, equivaldría a la paralización del derecho y el consecuente cierre definitivo

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

a los cambios sociales, políticos o económicos, perdiéndose de vista la facultad que tiene el legislador para ajustar las normas a las necesidades de la sociedad.

- **Las administradoras de fondos para el retiro son entidades financieras que se dedican a administrar las cuentas individuales** y que, en cumplimiento de sus propias funciones, **deben atender exclusivamente al interés de los trabajadores**, asegurando en todo momento que todas las operaciones que efectúen para la inversión de sus recursos estén enderezados a lograr dicho propósito.
- No se toma en consideración tal circunstancia en la sentencia recurrida, ya que el juzgador debió desvirtuar la finalidad de la porción normativa impugnada, no limitarse a evidenciar una supuesta afectación a las administradoras de fondos para el retiro desde un punto de vista meramente financiero, sin atender a su propia naturaleza y objetivo.
- **La opinión OPN-010-2020 emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica no podía ser utilizada como fundamento de la decisión adoptada por el juzgador**, al carecer de efectos vinculantes.

10. La parte quejosa, por conducto de su representante legal, se adhirió al recurso del Presidente de la República. Expuso **nueve agravios** en los que, en síntesis, alegó:

- **Primero. Son infundados e inoperantes los agravios relativos a que se vulneraron las formalidades esenciales del procedimiento** por dictarse la sentencia de amparo antes de que se resolvieran diversos recursos de queja, porque el procedimiento del juicio de amparo no se suspendió con motivo de la interposición de tales recursos, aunado a que la autoridad no se inconformó contra esa circunstancia en su momento.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- **Segundo. No se actualiza la causa de improcedencia relativa a la extemporaneidad en la presentación de la demanda** porque la norma se reclamó con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en la determinación del tope máximo para solicitar autorización para el cobro de comisiones en el año dos mil veintidós, publicado en la página de internet de la CONSAR.
- En todo caso, la autoridad debió alegar esta causal en un recurso de queja contra la admisión de la demanda.
- **Tercero. No se actualiza la causa de improcedencia relativa a la imposibilidad de concretar los efectos de la concesión del amparo**, porque los efectos de dicha concesión serán la inaplicación de la norma reclamada en la esfera jurídica de la quejosa. Además, el agravio es inoperante porque controvierte los efectos del fallo y no el fallo en sí, siendo que tales efectos son futuros.
- **Cuarto. Es infundado e inoperante lo alegado por la autoridad en cuanto a que el análisis que hizo el juzgador del principio de confianza legítima es incorrecto.**
- La quejosa no pretende la petrificación del derecho, sino la aplicación no retroactiva en su perjuicio de la norma impugnada; desde esa perspectiva se invocó el referido principio. Siendo que las modificaciones que, en su caso se realicen, no pueden ser imprevisibles o intempestivas, como ocurre en la especie.
- Esa modificación, además, es contraria a los derechos humanos tutelados en los artículos 17, 25, 28 y 133 de la Constitución Federal, pues la regulación impugnada no siguió una conformación típica al establecer barreras a un mercado de libre competencia, aunado a que introduce normas, procedimientos y determinaciones extranjeras, a través de una habilitación legislativa que permite hacer exigibles tales elementos en nuestro país, sin fundamento.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- Aun cuando la autoridad legislativa tiene la potestad de emitir la regulación relativa al Sistema de Ahorro para el Retiro, esa potestad no es omnímoda, por lo que debe ceñirse a los parámetros constitucionales, lo que no ocurre en el caso.
- Se quebrantó la estabilidad en el sistema y se vulneró la confianza legítima que la quejosa y los demás inversionistas en el mercado depositaron en el sistema.
- No se tratan de expectativas de derecho sino de derechos adquiridos por la quejosa y el resto de los inversionistas, que quedaron en un notable estado de incertidumbre jurídica ante el cambio abrupto en las condiciones jurídicas que los rigen.
- **Quinto. Es infundado e inoperante lo alegado por la autoridad en cuanto a que la sentencia recurrida carece de congruencia**, pues el juzgador en ningún momento varió la litis ni introdujo nuevos elementos a lo hecho valer por la quejosa, sino que analizó sus conceptos de violación y resolvió en consecuencia.
- **Sexto. Es infundado e inoperante lo alegado por la autoridad en cuanto a que la sentencia transgrede el interés público porque la reforma reclamada tiene por objeto salvaguardar los intereses de los trabajadores y su derecho a una pensión digna.**
- El acto reclamado vulnera la libre competencia y concurrencia por la eliminación de eficiencias y alternativas competitivas de mayor valor para el trabajador y, lejos de lo que pretende la autoridad, no genera un beneficio real para el trabajador dado que elimina la posibilidad de las AFORES de generar ofertas de valor, eficiencias y beneficios en sus servicios, por lo que la aplicación de la norma puede resultar en una distorsión respecto del elemento de los rendimientos, dado el impacto negativo que podría significar en la operación de las propias administradoras y la inflexibilidad que se genera.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- **Séptimo. El juez no desvirtúa la naturaleza jurídica de las AFORES al considerarlas como entidades financieras que pueden cobrar comisiones,** pues señala que las administradoras no son bancos pero que su actuar es similar al de un fondo de inversión, sin que las considere como uno.
- El juez realiza un análisis de la figura sin pretender modificarla; analiza con precisión los efectos que podría tener la modificación reclamada tanto en las AFORES como en los trabajadores, atendiendo a su naturaleza jurídica y operación en aras de la obtención del mayor beneficio al trabajador.
- **Octavo. Es infundado e inoperante el argumento en que la recurrente alega que la reforma busca un objetivo constitucionalmente válido.**
- La autoridad parte de la premisa inexacta de que la reducción del cobro de las comisiones podrá aumentar el rendimiento neto para los trabajadores, pero no existe una correlación necesaria entre las comisiones cobradas por las AFORES y el beneficio neto que reciben los trabajadores; en cambio, sí hay relación entre las comisiones que podrán cobrar las administradoras y el beneficio para los usuarios.
- Por otra parte, es evidente que no existe una plena justificación en la medida que se pretende imponer, lo que restringe los derechos humanos constitucionalmente reconocidos, sin guardar una proporción adecuada en la medida concreta.
- Para determinar esa situación, el juzgador analizó la legislación en comento y la exposición de motivos que le dio lugar, lo que le permitió concluir que no se establecieron razones por las que no se tomaron en cuenta elementos del mercado interno, no obstante que el propio artículo 37 considera cuestiones como el monto de los activos en administración, la estructura de costos

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

de las administradoras y el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado.

- **Noveno. Contrario a lo alegado por la recurrente, el Juez de Distrito realizó un análisis de todos los elementos que conforman el test de proporcionalidad.**

11. **Trámite de los recursos de revisión.** Los medios de impugnación fueron turnados al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, donde se registraron con el número de expediente 734/2022 y se admitieron a trámite.
12. **Resolución del Tribunal Colegiado.** Agotados los trámites conducentes, en sesión ordinaria de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés el órgano colegiado dictó sentencia en la que: **i) declaró firme** el sobreseimiento decretado en la sentencia de origen por el Oficio CONAMER/21/4635, atribuido a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria; **ii) abordó el estudio de las causas de improcedencia** cuyo análisis omitió el Juez de Distrito, así como las alegadas en los agravios; **iii) desestimó el agravio en que se alegó una violación procesal** y **iv) reservó jurisdicción** a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para ocuparse del planteamiento de constitucionalidad respecto del artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
13. **Trámite ante la Suprema Corte.** El diecinueve de octubre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta asumió competencia originaria para conocer de los recursos, registrándolos bajo el número de expediente

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

849/2023; turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y ordenó su radicación en la Segunda Sala.

14. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de uno de diciembre de dos mil veintitrés, el Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó el avocamiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la ponencia de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
15. **Publicación del proyecto.** De conformidad con los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, el proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de listas de los asuntos.

## II. COMPETENCIA

16. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>; 81, fracción I, inciso e)<sup>2</sup>, y 83 de la Ley de Amparo<sup>3</sup>; 21, fracción III, de la Ley Orgánica

---

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

**VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

**a)** Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

[...]

<sup>2</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

**I.** En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

[...]

**e)** Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

<sup>3</sup> **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>; en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2021<sup>5</sup>; por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, específicamente de competencia económica, competencia de esta Segunda Sala, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno.

17. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [se ajustará en engrose].

### III. OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

18. Resulta innecesario el pronunciamiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la oportunidad de los medios de impugnación, la legitimación de los promoventes, así como la procedencia de los recursos de revisión principales y su adhesión, toda vez que dichos presupuestos procesales ya fueron materia de estudio por el Tribunal Colegiado del conocimiento<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

[...]

**III.** Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

[...]

<sup>5</sup> **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

(...)

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativa y del trabajo.

(...)

**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Plenos Regionales o a los Tribunales Colegiados de Circuito.

<sup>6</sup> Véanse los considerandos segundo, tercero y cuarto de la resolución de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés.



## **AMPARO EN REVISIÓN 849/2023**

### **IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**

19. No existen causas de improcedencia pendientes de estudio, ni se advierte de oficio alguna diversa a las ya analizadas y desestimadas por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

### **V. ESTUDIO DE FONDO**

20. Para dar solución a los agravios hechos valer por las recurrentes, en la materia cuyo conocimiento corresponde a este Alto Tribunal, se destacan los siguientes antecedentes del asunto que se advierten de las constancias que obran en autos.
21. La quejosa es una sociedad constituida conforme con las leyes mexicanas, cuyo objeto social radica principalmente en administrar las cuentas individuales de los trabajadores y canalizar las subcuentas que las integran, en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; actividad que ejerce al amparo del oficio en que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) otorgó su visto bueno para que se constituyera en una sociedad mercantil que operara como administradora de fondos para el retiro (AFORE).
22. El dieciséis de diciembre de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Dentro de las reformas contenidas en ese decreto se introdujo un párrafo octavo al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que, para efectos de claridad, se reproduce a continuación:

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

**Artículo 37.** Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.

Para promover un mayor Rendimiento Neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados. Las administradoras sólo podrán cobrar cuotas fijas por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la administración de las cuentas.

Las administradoras podrán cobrar comisiones distintas por cada una de las sociedades de inversión que operen.

Cada administradora deberá cobrar la comisión sobre bases uniformes, cobrando las mismas comisiones por servicios similares prestados en sociedades de inversión del mismo tipo, sin discriminar contra trabajador alguno, sin perjuicio de los incentivos o bonificaciones que realicen a las subcuentas de las cuentas individuales de los trabajadores por su ahorro voluntario, o por utilizar sistemas informáticos para realizar trámites relacionados con su cuenta individual o recibir información de la misma.

Las administradoras deberán presentar a la Junta de Gobierno de la Comisión sus comisiones para autorización cada año dentro de los primeros diez días hábiles del mes de noviembre, para ser aplicadas en el año calendario siguiente, sin perjuicio de poder solicitar una nueva autorización de comisiones en cualquier otro momento. Las administradoras, en su solicitud, podrán incluir documentos o estudios sobre el estado de los sistemas de ahorro para el retiro que consideren relevantes para la consideración de la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno, una vez analizada la solicitud, podrá exigir información adicional así como aclaraciones, adecuaciones o en su caso denegar la autorización respectiva si las comisiones sometidas a su autorización son excesivas para los intereses de los trabajadores, considerando el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado y los demás elementos que dicho órgano de gobierno considere pertinentes. La Junta de Gobierno deberá resolver expresamente, fundando y motivando, sobre la autorización solicitada dentro del plazo previsto en el artículo 119 de esta ley, excepto tratándose de las solicitudes de autorización anuales, en cuyo caso deberá resolver a más tardar el último día hábil del mes de diciembre. No se podrán

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

autorizar aumentos de comisiones por encima del promedio del resto de las comisiones autorizadas.

La propia Junta de Gobierno de la Comisión atendiendo a las consideraciones referidas en el párrafo anterior, dictará políticas y criterios en materia de comisiones, particularmente sobre la dispersión máxima permitida en el sistema entre la comisión más baja y la más alta, mediante la definición de parámetros claros, y podrá emitir exhortos o recomendaciones a las administradoras sobre el nivel de sus comisiones.

**Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando.**

[...]

23. Antes de la reforma, la norma únicamente limitaba los aumentos a las comisiones a que no superaran el promedio del resto de las comisiones autorizadas; a partir de la reforma se introdujo, además, el parámetro de referencia de los citados países.
24. En cumplimiento a lo ordenado en esa norma, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo en que la Junta de Gobierno de la CONSAR estableció políticas y criterios en materia de comisiones; mismo que posteriormente fue modificado (el veintiséis de octubre siguiente).
25. El veintisiete de octubre de dos mil veintiuno se publicó en la página oficial de la CONSAR el Aviso por el que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro dio a conocer el máximo al que estarán sujetas las comisiones que cobren las administradoras para los fondos

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

de retiro en dos mil veintidós, en cumplimiento de la normativa arriba citada.

26. Inconforme con los actos anteriores, la quejosa promovió el juicio de amparo de origen, cuyo conocimiento correspondió al Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.
27. El juez del conocimiento dictó sentencia en la que otorgó el amparo, al considerar que el artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro viola el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, pues la medida impuesta en la norma es arbitraria y no resulta idónea, al tratarse de un cambio abrupto a la comisión máxima permitida, sin que se justificaran las razones por las que se consideraron elementos externos al mercado nacional.
28. En contra de la determinación anterior, el Presidente de la República y la Junta de Gobierno de la CONSAR interpusieron recursos de revisión. Por cuestión de técnica, en primer lugar se analizará el **cuarto agravio del recurso de revisión hecho valer por el Presidente de la República.**
  - **Análisis de los agravios que controvierten la concesión del amparo por violación al principio de confianza legítima**
29. El recurrente alega que la concesión del amparo se sustenta en un análisis erróneo del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, ya que el juzgador inadvirtió que, tratándose de actos legislativos, ese principio debe invocarse bajo la perspectiva de

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

irretroactividad de las normas, sin que tenga el alcance de tutelar expectativas de derecho contra actos legislativos.

30. Aduce que el Juez de Distrito inadvirtió que el diseño de las normas pertenece al ámbito de facultades del Congreso de la Unión, lo que conlleva un margen amplio de configuración política, por lo que el hecho de que la norma redujera el porcentaje de cobro de las AFORES, en beneficio de los trabajadores, no implica su inconstitucionalidad, máxime que la reforma no contraviene principios constitucionales.
31. Invoca la jurisprudencia 2a./J. 4/2020 (10a.), de rubro: **CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.**
32. Señala que el Juez de Distrito analizó la norma reclamada a la luz del principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima, como si se tratara de un acto de administración, lo que resulta ilegal pues las AFORES no tienen la prerrogativa indefinida de aplicar el procedimiento de autorización para el cobro de comisiones de la misma manera en que lo hacían antes de la reforma controvertida.
33. Añade que el juez inadvirtió que la libertad de configuración con la que cuenta el legislador le permite modificar las normas conforme con la política mexicana en materia de seguridad social, aplicable en su momento, para proteger el ahorro de los trabajadores y con ello mejorar el nivel pensionario en México, de modo tal que no existe en la constitución un derecho a que las normas permanezcan inmodificables, sino que, por el contrario, es indispensable para el poder público adaptarlas al contexto económico y social, así como a las necesidades públicas.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

34. Para dar solución a los argumentos sintetizados conviene reiterar que el Juez de Distrito concedió el amparo contra el artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que sujeta a las comisiones que cobran las AFORES a un máximo que resultará de promediar los cobros de comisiones en los sistemas de contribución definida en los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, sobre la base de que con la norma reclamada se redujo la comisión máxima que las AFORES pueden cobrar en un 38% (antes de la norma, el promedio de la comisión máxima permitida era de 0.92% y, a partir de la norma, 0.57%), circunstancia que –consideró el Juez– constituye un cambio trascendente que debió justificarse plenamente, lo que no ocurrió porque el legislador no elaboró un análisis técnico en que valorara elementos sobre el sistema financiero de tales países, a efecto de verificar que existe la similitud sobre la que justificó tomarlos en cuenta.
35. Dijo que el hecho de que el legislador impusiera una comisión máxima a partir de elementos no idóneos y ajenos al funcionamiento de las AFORES, como son las comisiones cobradas en Chile, Colombia y Estados Unidos, es arbitrario porque no surge de costos reales y comprobables sobre gastos por administración o servicios; a partir de ello, determinó que la imposición de la comisión máxima era injustificada y violatoria del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima.
36. El agravio hecho valer por la autoridad recurrente se dirige a evidenciar que el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima no tiene el alcance que le otorgó el Juez, pues a partir de éste no se puede exigir al legislador que justifique sus decisiones normativas, ya que el diseño de las normas pertenece al ámbito de las facultades del Congreso de la Unión, lo que conlleva un margen amplio de configuración política.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

37. Para determinar si le asiste razón a la inconforme, conviene hacer referencia al criterio que esta Segunda Sala ha definido en relación con el principio de confianza legítima.
38. En el amparo en revisión 894/2015, luego de explorar la doctrina y jurisprudencia de los derechos alemán, español y de la Unión Europea, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que la confianza legítima constituye una manifestación del principio de seguridad jurídica en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público.
39. Esta Sala precisó que la confianza legítima, como manifestación del principio de seguridad jurídica y atendiendo a las características de todo Estado democrático, adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o a actos legislativos.
40. Tratándose de actos de la administración, la confianza legítima debe entenderse como la tutela a las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, a partir de las acciones y omisiones del Estado que hayan generado en el particular la estabilidad de cierta decisión de la autoridad a partir del cual haya ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible se vea quebrantada esa expectativa.
41. Tratándose de actos legislativos, el principio de confianza legítima debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de normas consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la petrificación o congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo que sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad.

42. El anterior criterio fue retomado por este Alto Tribunal en los amparos en revisión 670/2015<sup>7</sup>, 914/2015<sup>8</sup>, 545/2019<sup>9</sup> y 557/2019<sup>10</sup>, circunstancia que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 4/2020 (10a.), de rubro y texto:

**CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.** La figura de mérito, en relación con el tipo de actos referidos, debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad. Además, específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso

<sup>7</sup> Resuelto en sesión de ocho de febrero de dos mil diecisiete por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones

<sup>8</sup> Resuelto en sesión de ocho de febrero de dos mil diecisiete por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

<sup>9</sup> Resuelto en sesión de trece de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek quien formulará voto recurrente. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto contra consideraciones.

<sup>10</sup> Resuelto en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek. El señor Ministro Javier Laynez Potisek, formulará voto concurrente. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucionalmente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas. Aunado a ello, la modificación de las normas tributarias tiene, por regla general, un fin de interés público que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad. Por tanto, la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro<sup>11</sup>.

43. En los asuntos que dieron origen al criterio invocado se analizaron normas de carácter tributario, pero éste también ha sido empleado al analizar normas de diversa naturaleza, como aquellas relacionadas con facultades reguladoras otorgadas por el Congreso de la Unión, en que esta Segunda Sala expuso que no existe un derecho de los gobernados para la inmutabilidad de las normas constitucionales o legales relacionadas con el modelo económico nacional<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 74, enero de 2020, Tomo I, página 869. Registro digital: 2021455

<sup>12</sup> Tesis aislada 2a. LXXVIII/2018 (10a.), de rubro y texto: "HIDROCARBUROS. LOS ARTÍCULOS 81, FRACCIÓN VI, 82 Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE CONFIANZA LEGÍTIMA. A través de los preceptos citados, el legislador facultó a la Comisión Reguladora de Energía para que, en su carácter de órgano regulador, emita la normativa que estime oportuna para dar aplicabilidad a los mandatos constitucionales y legales sobre ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, y establecer la metodología aplicable. Ahora bien, esa potestad no implica, por sí misma, que se afecten situaciones anteriores o que se transgredan derechos adquiridos por los gobernados, pues no existe un derecho de éstos para la inmutabilidad de las normas

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

44. En materia de seguridad social, el mandato constitucional contenido en el artículo 123 constitucional fija las reglas mínimas de seguridad social que deberá contener la legislación que de esa materia emita el Congreso de la Unión.
45. Al resolver los amparos directos en revisión 956/2014 y 5083/2014, y el amparo en revisión 2014/2016, esta Segunda Sala expuso que dicha norma constitucional no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social en beneficio de los trabajadores, sino también el principio de previsión social, que se sustenta en la obligación estatal de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ante los riesgos que se encuentran expuestos, orientado a procurar el mejoramiento del nivel de vida.
46. Además, precisó que en el diseño de los planes de seguridad social el legislador goza de libertad de configuración, la cual está limitada por el contenido mínimo exigido por las propias bases de la seguridad social y por la observancia del principio de seguridad social.
47. Finalmente se destaca que, al resolver el amparo en revisión 673/2010<sup>13</sup>, esta Segunda Sala analizó la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su texto anterior al aquí reclamado. En la reforma que originó esa norma también se

---

constitucionales o legales relacionadas con el modelo económico nacional; por el contrario, si se toma en cuenta que el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confirió, puede legislar en materia de hidrocarburos, entonces la normativa emitida en ejercicio de esa atribución es aplicable a los hechos y actos realizados a partir de su entrada en vigor, sin que ello permita afectar situaciones o actos realizados con anterioridad; en ese sentido, los artículos 81, fracción VI, 82 y décimo tercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, no violan el principio de legalidad en su vertiente de confianza legítima, debido a la inexistencia de un derecho adquirido para que el modelo constitucional y legal económico permanezca estático.”

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 57, Agosto de 2018, Tomo I, página 1244. Registro digital: 2017676.

<sup>13</sup> Resuelto en sesión de doce de enero de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y el Ministro Presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

modificaron aspectos relativos al cobro de las comisiones a cargo de las AFORES.

48. Esta Segunda Sala expuso que los artículos 73, fracción X, y 123, apartado A, fracción XXIX y apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, atribución que desde luego incluye lo relativo a la seguridad social como es el sistema de pensiones de los trabajadores tanto del apartado A como del B, por lo que **si en términos constitucionales el Congreso de la Unión cuenta con la atribución para legislar en materia de seguridad social, esta facultad debe estimarse concedida en forma amplia y, por consiguiente, si el rubro de los sistemas de ahorro para el retiro está contenido en el concepto de seguridad social, es indudable que el Poder Legislativo está facultado para expedir reformas a la ley de la materia y, con ello, cambiar el sistema de comisiones en la forma que consideró conveniente por el bien de los trabajadores.**
49. A partir de lo anterior se considera que le asiste razón al recurrente cuando alega que no existe la vulneración al principio de confianza legítima a partir de la que el Juez de Distrito concedió el amparo, pues tratándose de actos legislativos ese principio no tiene el alcance de tutelar expectativas creadas en favor del gobernado que no estén sustentadas en derechos previamente adquiridos –protegidos por el principio de irretroactividad de las normas–, al no existir un derecho de los gobernados para la inmutabilidad de las normas.
50. Además, a partir del citado principio no es posible derivar una obligación a cargo del legislador de justificar plenamente sus decisiones normativas, pues éste goza de libertad configurativa en el diseño de los planes de seguridad social. Y si bien esa libertad no es absoluta, pues

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

está limitada por el contenido mínimo exigido por las bases constitucionales y el principio de seguridad social (tutelado en el artículo 123 constitucional), lo cierto es que en tanto no se advierta la incidencia en algún derecho humano, las decisiones normativas que sobre este aspecto tome el legislador no requieren de una motivación reforzada que las justifique.

51. Cabe destacar que en determinados campos como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental, un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias<sup>14</sup>.
52. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuenta el legislador, en el marco de sus atribuciones. Así, si existe mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada<sup>15</sup>.
53. A partir de lo expuesto se considera **fundado el agravio de la autoridad recurrente**, pues no se actualiza la vulneración constitucional a partir de la que el Juez de Distrito concedió el amparo.
54. Sin que pasen inadvertidos los argumentos que hace valer la quejosa en el **agravio cuarto de su revisión adhesiva**, relativos a que no

---

<sup>14</sup> Véase la jurisprudencia P./J. 120/2009, de rubro: **MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255. Número de registro digital: 165745.

<sup>15</sup> *Idem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

pretende la petrificación del derecho sino la aplicación no retroactiva en su perjuicio de la norma impugnada; que las modificaciones que, en su caso, se realicen no pueden ser imprevisibles o intempestivas; que no se tratan de expectativas de derecho sino de derechos adquiridos por la quejosa y el resto de los inversionistas, que quedaron en un notable estado de incertidumbre jurídica ante el cambio abrupto en las condiciones jurídicas que los rigen.

55. No obstante, tales argumentos son insuficientes para arribar a una conclusión diferente. Primero, porque están relacionados con la eventual aplicación de la ley y no con su inconstitucionalidad. Además, como ya se precisó, no existe un derecho de los gobernados para la inmutabilidad de las normas aun cuando, a partir de sus modificaciones, se genere un cambio en la situación que los rige.
56. Máxime que, en el caso, la norma reclamada no eliminó el derecho que tienen las administradoras de cobrar comisiones a los trabajadores por la administración de sus cuentas individuales, sino que únicamente se estableció un nuevo esquema regulatorio para ese cobro, sin que las administradoras de fondos para el retiro tengan algún derecho adquirido a cobrar el mismo monto por concepto de comisión<sup>16</sup>. De ahí que el agravio de la quejosa sea insuficiente para sostener la causa eficiente por la que el Juez de Distrito concedió el amparo.
57. En virtud de las anteriores consideraciones, al resultar fundado el agravio hecho valer por la recurrente principal, se impone revocar la sentencia recurrida y, como consecuencia, analizar los conceptos de violación planteados por la quejosa en su demanda de amparo relacionados con la inconstitucionalidad del artículo 37, octavo párrafo,

---

<sup>16</sup> Amparo directo en revisión 673/2010, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pág. 104.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuyo estudio omitió el juzgador.

58. Sin que sea necesario examinar el resto de los agravios alegados por las recurrentes principales, pues aun de resultar fundados en nada variaría el sentido de la anterior determinación. Lo mismo ocurre con los agravios quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno de la revisión adhesiva, al estar dirigidos a controvertir el resto de los agravios hechos valer por las recurrentes principales.
59. No se inadvierte que, a lo largo de los agravios expuestos por la quejosa en la revisión adhesiva, se aducen violaciones a los derechos a la libre concurrencia y competencia; no obstante, tales razonamientos también fueron expuestos en la demanda de amparo, por lo que su examen se realizará en el análisis de los conceptos de violación.

### VI. ANÁLISIS DEL RESTO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

- **Supremacía constitucional y jerarquía normativa, en relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica, y el derecho de acceso a la justicia**
60. En el **primer concepto de violación**, la quejosa alega que el artículo reclamado vulnera el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa, tutelado en el artículo 133 constitucional, en relación con los artículos 16 y 17 de ese ordenamiento, ya que sin mediar una norma internacional que habilite ese tipo de interacción, establece la obligatoriedad de normas nacionales de otro país en México.
  61. Afirma que el hecho de que la norma reclamada imponga un tope con base en el promedio de las comisiones que fijan los Estados Unidos de América, Chile y Colombia, en realidad hace obligatorias las normas que

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

establecen la competencia de las agencias y autoridades nacionales de dichos países, así como las normas a través de las que se establecen las reglas para fijar las comisiones en los respectivos sistemas de pensiones.

62. Después de hacer referencia a las normas que regulan los sistemas de pensiones en tales países, la quejosa reitera que el artículo reclamado vulnera el diverso 133 constitucional porque introduce de manera indebida legislación nacional de otros países y la hace obligatoria en México.
63. Añade que lo anterior implica, a su vez, una violación a lo ordenado en el artículo 16 constitucional, porque condiciona la aplicación de normas por autoridades no competentes en México a partir de procedimientos establecidos en leyes que tampoco deberían cobrar aplicación en nuestro país.
64. Aduce que también se vulnera el derecho de acceso a la justicia porque no es posible cuestionar, vía judicial, un elemento trascendental de la norma reclamada, a saber, la condición a partir de la que se fijó el tope al que deben ceñirse las AFORES (determinaciones de otros países). Precisa que si, por ejemplo, en tales países se decidiera eliminar el cobro de las comisiones, ello generaría un tope igual a cero que no podría cuestionarse.
65. Los argumentos sintetizados son inoperantes porque parten de una premisa inexacta, relativa a que el artículo 37, octavo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece la obligatoriedad de normas de otros países en México.
66. Como se precisó párrafos atrás, a partir de la reforma reclamada se introdujo un párrafo octavo al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

Ahorro para el Retiro, que ordena que las comisiones que cobren las AFORES estarán sujetas a un máximo que resultará del promedio de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión.

67. Contrario a lo que afirma la quejosa, el hecho de que con la citada reforma se introdujera un parámetro para topa las comisiones que pueden cobrar las AFORES, basado en elementos de los sistemas de contribución de Estados Unidos de América, Colombia y Chile, no implica que a partir de ésta se imponga la obligatoriedad de normas de tales países en México; dicha afirmación no se advierte de ninguna parte de la norma reclamada<sup>17</sup>.
68. Lo que hizo el legislador únicamente fue tomar en cuenta elementos relacionados con el comportamiento de los sistemas de ahorro en los citados países, en ejercicio de la libertad configurativa con la que cuenta para legislar en materia de seguridad social.
69. Las normas que regulan el sistema de ahorro para el retiro –a partir de la reforma controvertida– continúan siendo las contenidas en el ordenamiento jurídico mexicano; inclusive, el propio artículo reclamado hace referencia a que el tope a las comisiones, impuesto a partir del parámetro referido, se calculará de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión, esto es, conforme a las disposiciones administrativas que emita la autoridad

---

<sup>17</sup> Artículo 37.

[...]

Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando.



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

competente en México para tal efecto. De ahí que sea inexistente el vicio alegado.

70. Tampoco es acertada la afirmación de la quejosa relativa a que el artículo 37, octavo párrafo, vulnera el derecho de acceso a la justicia porque –dice– no es posible cuestionar vía judicial la condición a partir de la que se fijó el tope al que deben ceñirse las AFORES (determinaciones de otros países).

71. Contrario a lo que señala la promovente, precisamente a través del presente medio de impugnación está en posibilidad de cuestionar los elementos de la norma que estime violatorios de derechos humanos. Ahora, el hecho de que se tengan por configuradas tales vulneraciones en una eventual sentencia constituye un aspecto de fondo que de ninguna manera está relacionado con la posibilidad que tiene la particular de hacer valer las violaciones que considere mediante el amparo; de ahí lo erróneo de su afirmación

72. Por ende, se consideran inoperantes los argumentos analizados, al sustentarse en premisas inexactas.

- **Libre competencia y concurrencia**

73. En el **segundo concepto de violación**, la quejosa alega que el artículo 37, octavo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro transgrede lo dispuesto en el artículo 28 constitucional, al establecer barreras injustificadas en detrimento de la libre competencia y concurrencia en el sector de las Administradoras de Fondos de Retiro

74. Afirma que la norma propicia o fomenta un monopolio en un área no estratégica, como es el caso de las administradoras para el retiro.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

75. Señala que el límite máximo impuesto en la reforma reclamada es contrario a los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el artículo 28 constitucional, al regular un elemento primordial para la competencia –como es la comisión– con base en elementos ajenos al mercado y realidad del Sistema del Ahorro para el Retiro, pues ese límite genera una condición de inflexibilidad como lo precisó la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) en su momento, que no permite adecuar a las circunstancias cambiantes del mercado la determinación de las comisiones, lo que además se agrava al considerar que ese promedio se observará siempre que tenga movimientos a la baja, pero no en el caso de que el promedio aumente.
76. Añade que la fórmula contenida en la norma reclamada desconoce elementos primordiales como el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado y algunos otros que pueden considerarse pertinentes.
77. Señala que la fijación de una comisión máxima desvinculada de la realidad del mercado general que las administradoras no puedan tener la flexibilidad necesaria para que, de acuerdo con elementos internos, propongan un esquema de comisiones conforme con la realidad, lo que genera un impacto negativo en su operación y, consecuentemente, en la posibilidad efectiva de competir en el mercado. Afectación que además –dice la quejosa– se manifiesta frente a los demás integrantes del mercado, generando una condición de poca competencia en detrimento de los trabajadores.
78. Alega que la norma vulnera la libre competencia y concurrencia por la eliminación de eficiencias alternativas competitivas de mayor valor para el trabajador, y que la norma pudiera resultar en una distorsión respecto

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

al elemento de los rendimientos, dado el impacto negativo que podría significar en la operación de las propias administradores y la inflexibilidad que se genera.

79. Expone que la norma vulnera los principios de libre competencia y concurrencia al atentar contra la autonomía operativa mediante la restricción injustificada del tope de comisiones que afectan sus finanzas y recursos disponibles.
80. Para analizar los argumentos sintetizados se procederá, en primer lugar, a fijar el parámetro de constitucionalidad que tutela los derechos cuya vulneración alega la quejosa; posteriormente, se analizarán las características del mercado en el que operan las administradoras de fondos para el retiro y; finalmente, se atenderán los planteamientos de la promovente a la luz de tales elementos.
81. El artículo 28 de la Constitución Federal consigna la obligación de las autoridades de perseguir con eficacia todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios que, de cualquier manera, eviten la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social, y faculta a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) como la encargada de cumplir con el mandato constitucional.
82. Esa disposición constitucional reconoce el derecho humano a la libre competencia con carácter de derecho económico, social, cultural y ambiental (DESC), y cumple con el objeto de “conseguir la igualdad y prosperidad de las clases sociales, por lo que corresponde al Estado una obligación de hacer y participar directamente a través de una

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

política activa, dado que tales derechos se concretan como prestaciones”<sup>18</sup>.

83. El derecho a la libre competencia impone al Estado las obligaciones concretas siguientes:

- La eliminación de la legislación anticompetitiva.
- El derecho a que se persigan con eficacia las prácticas monopólicas.
- El derecho de los participantes en un determinado mercado a ser escuchados en el proceso de autorización de concentraciones o fusiones<sup>19</sup>.

84. La libertad económica –prevista en el artículo 28 constitucional– consiste en la *prerrogativa que tiene cualquier persona de acudir libremente al mercado a ofrecer bienes y servicios en condiciones de igualdad, y asegurar con ello una sana competencia entre los proveedores de dichos productos o servicios, con el fin de proteger los derechos sociales de la colectividad*<sup>20</sup>.

85. Con base en esta libertad, el Estado mexicano es rector del desarrollo económico nacional, y **tiene facultades –incluso– para regular el ámbito económico del país, con el objeto de proteger el interés social y de los consumidores**, esto mediante: la activación de la economía, la alentación de la producción, la concesión de subsidios, el

---

<sup>18</sup> Tron Petit, Jean Claude. “Artículo 28. Prohibición de monopolios” en Caballero Ochoa, José Luis, Steiner, Christian, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinadores), Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, t. I, México, scjn-unam- Konrad Adenauer Stiftung. 2014. Pp. 741 - 808. Consultado en [¿Existe un derecho humano a la libre competencia y concurrencia económicas como DESCA? | Centro de Estudios Constitucionales \(scjn.gob.mx\)](#) (7 de abril del 2023) y en el amparo en revisión 36/2023, del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>19</sup> González de Cossío, Francisco. Competencia. México. Editorial Porrúa. 2017. P. 217. Consultado en [¿Existe un derecho humano a la libre competencia y concurrencia económicas como DESCA? | Centro de Estudios Constitucionales \(scjn.gob.mx\)](#) (7 de abril del 2023) y en el amparo en revisión 36/2023, del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>20</sup>UNAM. Invalidez de las reformas a las leyes federales de telecomunicaciones y de radio y televisión. “II. Libre concurrencia y monopolios”. Consultado en [5.pdf \(unam.mx\)](#) (7 de abril del 2023) P. 22 y en el amparo en revisión 36/2023, del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

otorgamiento de facilidades a empresas de creación nueva, la exención de impuestos; la prohibición de actividades económicas perjudiciales (como acuerdos, procedimientos o combinación entre productores, industriales, comerciantes o empresarios de bienes o servicios cuya finalidad sea la de evitar la libre competencia o la competencia entre sí)<sup>21</sup>.

86. Por su parte, la libre competencia –prevista también en el artículo 28 constitucional– se traduce en *el derecho de las personas gobernadas a realizar cualquier actividad económica que deseen, ya sea en la producción, distribución, consumo o venta en el mercado regional o nacional, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución Federal; y, consiste también en la participación en el mercado de un proveedor, o grupo de proveedores, en igualdad de circunstancias, para que por sí mismos establezcan las condiciones de producción y comercialización de bienes o servicios que pretendan ofrecer al público*<sup>22</sup>.
87. Y reconoce también el derecho de todas las personas a participar de alguna actividad económica, como parte vendedora o compradora, con plena libertad de decidir cuándo entrar y salir del mercado, y sin que alguien pueda imponerle condiciones en las relaciones de intercambio<sup>23</sup>, incluido el Estado.
88. La Ley Federal de Competencia Económica es la norma que tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre competencia y la competencia económica en el mercado y, en ese sentido, prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones

---

<sup>21</sup> *Ibid.* P. 22 – 23.

<sup>22</sup> *Ibid.* P. 23 – 24.

<sup>23</sup> *Ibid.* P. 24.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

ilícitas, las barreras a la libre competencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.<sup>24</sup>

89. Esa ley define las **barreras a la competencia y la libre competencia** como cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los agentes económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia, así como las **disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre competencia**<sup>25</sup>.
90. Ahora, para desarrollar el funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro, conviene precisar que el derecho a la seguridad social está contenido en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>26</sup>; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>27</sup>; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>28</sup>; 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>29</sup>; 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las

<sup>24</sup> Artículo 2 de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>25</sup> Artículo 3, fracción IV, de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>26</sup> **Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

<sup>27</sup> **Artículo XVI.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

<sup>28</sup> **Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

<sup>29</sup> **Artículo 22.** Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

**Artículo 25. 1.** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.  
[...]

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

Personas Mayores<sup>30</sup> y 123 apartado A, fracción XXIX y apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>31</sup>.

91. Esa prerrogativa incluye el derecho de seguridad social en cuanto a la protección de las personas en la vejez, el cual es garantizado por el Estado a través del sistema público para el retiro y la supervisión de los servicios brindados por terceros. Su regulación queda reservada a las leyes secundarias en las que se señalarán los alcances y límites del mismo, a través del cumplimiento de los requisitos necesarios para su ejercicio y de acuerdo con el esquema financiero que el Estado estime conveniente.
92. En México, el Estado cumple con las obligaciones de brindar beneficios de seguridad social principalmente a través del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mediante un sistema de ahorro para el retiro cuyo funcionamiento se explica a continuación.
93. Los trabajadores que han cotizado en el IMSS o en el ISSSTE acumulan aportaciones obligatorias tripartitas pagadas por el Gobierno

<sup>30</sup> **Artículo 17 Derecho a la seguridad social**

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social. Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante. Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional.

<sup>31</sup> **Artículo 123 [...]**

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

[...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a). Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b). En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

[...]

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

Federal, los patrones y los propios trabajadores durante su vida laboral, con el fin de que puedan hacer uso de tales recursos en su etapa de retiro<sup>32</sup>.

94. Las citadas aportaciones son manejadas por las administradoras de fondos para el retiro (AFORES), que son entidades financieras que se dedican a administrar las cuentas individuales de los trabajadores y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
95. Estas instituciones forman parte de un sector privado que presta servicios de seguridad social –en que el Estado mantiene su responsabilidad de supervisión–, por lo que deben atender a la naturaleza de los fondos como de previsión social<sup>33</sup>, procurando una rentabilidad adecuada a través de sus inversiones y priorizando el interés de los trabajadores, para así invertir los recursos con ese objetivo<sup>34</sup>.
96. La regulación de las AFORES resulta especialmente relevante a efecto de salvaguardar los recursos financieros de los trabajadores y potenciarlos hacia el futuro, pues no es posible perder de vista el carácter de seguridad social de estos recursos. Dicha regulación está establecida en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su Reglamento, cuyas normas imponen diversos deberes a las AFORES

---

<sup>32</sup> **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:**

**Artículo 3°.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

[...]

X. Sistemas de Ahorro para el Retiro, aquéllos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas;

[...]

<sup>33</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 121/2023 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE AHORRO PARA EL RETIRO. SUS OBLIGACIONES COMO PARTE DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.** Registro digital: 2027291.

<sup>34</sup> Artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

para efecto de garantizar un adecuado ejercicio de sus actividades, buscando siempre la protección de los trabajadores.

97. La normativa citada también controla aspectos de la administración de las AFORES<sup>35</sup>, su inspección<sup>36</sup> y su comportamiento en el mercado mediante la imposición de límites que buscan mantener el balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro<sup>37</sup>.
98. Además, el artículo 5 de la citada ley faculta a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR) como el órgano encargado de regular y vigilar a las entidades que brindan servicios relacionados con el ahorro para el retiro. El diverso 25 faculta a esa Comisión para velar porque los sistemas de ahorro para el retiro presenten condiciones adecuadas de competencia y eficiencia.
99. De lo expuesto queda claro que el sistema de ahorro para el retiro es un régimen de orden público<sup>38</sup>, con fines de previsión social, cuyo principal objetivo –por mandato constitucional y convencional– es proteger los recursos de los trabajadores para garantizar su derecho de seguridad social en su vertiente de protección de las personas en la vejez.
100. Entonces, aun cuando las AFORES son entidades financieras privadas, el hecho de que presten un servicio de seguridad social las coloca en un sistema de orden público regulado, por lo que el desarrollo del mercado en el que se desenvuelven no puede dejarse al libre

---

<sup>35</sup> Artículos 22, 23, 24, 27, 28, 29

<sup>36</sup> 30 y 31 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, lo ordenado en el artículo 26 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que dice: *Para efectos de lo dispuesto por el artículo anterior, y con el propósito de mantener un adecuado balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro, ninguna administradora podrá tener más del veinte por ciento de participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro. La Comisión podrá autorizar, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia, un límite mayor a la concentración de mercado, siempre que esto no represente perjuicio a los intereses de los trabajadores.*

<sup>38</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 128/2023 (11a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LAS ADMINISTRADORAS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE EVITAR CONFLICTOS DE INTERÉS**. Registro digital: 2027334.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

desempeño de sus integrantes, al ser su finalidad principal la protección a los trabajadores y sus recursos.

101. Esto es, el objetivo principal del desarrollo del mercado de los sistemas de ahorro para el retiro no es lograr que sus participantes puedan competir en condiciones de libre competencia por sí, sino que busca proteger, ante todo, el derecho a la seguridad social que tienen los trabajadores. Ese es el enfoque del mercado que debe primar sobre ese sector.
102. Cabe precisar que el hecho de que el sistema de ahorro para el retiro no constituya un área estratégica prevista en los artículos 25 y 28 constitucionales –circunstancia que destaca la quejosa– no es impedimento para considerar al sistema de ahorro para el retiro y, en específico, al mercado en el que se desenvuelven sus integrantes, como uno de carácter regulado, pues esa circunstancia encuentra sustento en el mandato previsto en el artículo 123 constitucional, que impone al Estado la obligación de garantizar el derecho de seguridad social en su vertiente de protección de las personas en la vejez, lo que se materializa mediante la protección efectiva de los recursos que los trabajadores recibirán en su retiro.
103. De ahí que, en el caso, sea irrelevante que el sistema analizado no se trate de una de las áreas estratégicas previstas en los artículos 25 y 28 constitucionales, pues es a partir del diverso 123, así como de la regulación que en atención a lo ordenado en esa norma constitucional emitió el legislador, que se concluye que se trata de un mercado regulado y, por ende, que las administradoras de fondos para el retiro no cuentan con total autonomía operativa para desenvolverse en un mercado en que prime, sobre todo, la libre competencia.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

104. Antes de explicar en qué consiste la reforma reclamada, conviene precisar que el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro es la norma que regula las comisiones que pueden cobrar las AFORES por los servicios que prestan a los trabajadores; admite dos tipos de comisiones: **i)** un porcentaje sobre el valor de los activos administrados y **ii)** cuotas fijas por los servicios que señale el reglamento de la ley<sup>39</sup>, que en ningún caso será por la administración de las cuentas.
105. El artículo citado ordena que las comisiones que determinen las AFORES deben ser autorizadas cada año por la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, considerando el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado y los demás elementos que dicho órgano de gobierno considere pertinentes; **la norma prohíbe autorizar aumentos de comisiones por encima del promedio del resto de las comisiones autorizadas.**
106. Conforme con el artículo 11 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, el promedio de las comisiones se calcula sumando las comisiones vigentes y dividiendo el resultado entre el número de administradoras, de manera que todas las comisiones autorizadas para un año deben ser menores al promedio de las comisiones vigentes en el año anterior, por lo que ese promedio debería irse reduciendo en el tiempo.

---

<sup>39</sup> El artículo 8 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro autoriza el cobro de cuotas fijas por: la expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la ley, reposición de documentos de la cuenta individual, gestión de trámites ante autoridades distintas a los Institutos de Seguridad Social, depósitos de recursos en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, cuando no se efectúen a través del proceso de reanudación de cuotas.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

107. Dicha norma también señala que la Junta de Gobierno deberá dictar políticas y criterios en materia de comisiones, particularmente sobre la dispersión máxima permitida en el sistema entre la comisión más baja y la más alta.

108. El numeral cuarto del *Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones*<sup>40</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de dos mil diecinueve, señala que las propuestas de comisiones presentadas a la Junta de Gobierno se analizarán considerando:

- Las comisiones promedio entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que tengan parcial o totalmente un sistema de pensiones de contribución definida, basado en aportaciones a cuentas individuales.
- Las comisiones que cobran las administradoras en países de América Latina con características demográficas, grados de desarrollo económico o una estructura económica y un sistema de pensiones de contribución definida similares en uno o más aspectos al Sistema del Ahorro para el Retiro.
- Que las comisiones de las AFORES en México no superen las observadas en otros países en la misma etapa de desarrollo o antigüedad de los sistemas de contribución definida.
- El saldo promedio por cuenta administrada que registre cada AFORE en relación con el observado en sistemas de cuentas individuales operados en otros países.

---

<sup>40</sup> Consultable en la liga: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5570106&fecha=22/08/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570106&fecha=22/08/2019)

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

109. Con la reforma reclamada permaneció la citada regulación, pero se introdujo un párrafo octavo que ordena que las comisiones que cobren las AFORES estarán sujetas a un máximo, que resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión; también se dispuso que en la medida en que las comisiones en estos países tuvieran ajustes a la baja serían aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendría el promedio que al momento se estuviera aplicando.

110. Para efectos de claridad, se introduce un cuadro comparativo con la norma analizada antes y después de la reforma reclamada:

<b>Artículo 37 antes de la reforma</b>	<b>Artículo 37 reclamado</b>
<p>Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.</p> <p>Para promover un mayor Rendimiento Neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados. Las administradoras sólo podrán cobrar cuotas fijas por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la administración de las cuentas.</p> <p>Las administradoras podrán cobrar comisiones distintas por cada una de las sociedades de inversión que operen.</p> <p>Cada administradora deberá cobrar la comisión sobre bases uniformes, cobrando las mismas comisiones por servicios similares prestados en sociedades de inversión del mismo tipo, sin discriminar contra trabajador alguno, sin perjuicio de los incentivos o bonificaciones que realicen a las subcuentas de las cuentas individuales de los trabajadores por su ahorro voluntario, o por utilizar sistemas informáticos para realizar trámites relacionados con su cuenta individual o recibir información de la misma.</p>	<p>Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.</p> <p>Para promover un mayor Rendimiento Neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados. Las administradoras sólo podrán cobrar cuotas fijas por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la administración de las cuentas.</p> <p>Las administradoras podrán cobrar comisiones distintas por cada una de las sociedades de inversión que operen.</p> <p>Cada administradora deberá cobrar la comisión sobre bases uniformes, cobrando las mismas comisiones por servicios similares prestados en sociedades de inversión del mismo tipo, sin discriminar contra trabajador alguno, sin perjuicio de los incentivos o bonificaciones que realicen a las subcuentas de las cuentas individuales de los trabajadores por su ahorro voluntario, o por utilizar sistemas informáticos para realizar trámites relacionados con su cuenta individual o recibir información de la misma.</p>

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

<p>Las administradoras deberán presentar a la Junta de Gobierno de la Comisión sus comisiones para autorización cada año dentro de los primeros diez días hábiles del mes de noviembre, para ser aplicadas en el año calendario siguiente, sin perjuicio de poder solicitar una nueva autorización de comisiones en cualquier otro momento. Las administradoras, en su solicitud, podrán incluir documentos o estudios sobre el estado de los sistemas de ahorro para el retiro que consideren relevantes para la consideración de la Junta de Gobierno.</p> <p>La Junta de Gobierno, una vez analizada la solicitud, podrá exigir información adicional así como aclaraciones, adecuaciones o en su caso denegar la autorización respectiva si las comisiones sometidas a su autorización son excesivas para los intereses de los trabajadores, considerando el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado y los demás elementos que dicho órgano de gobierno considere pertinentes. La Junta de Gobierno deberá resolver expresamente, fundando y motivando, sobre la autorización solicitada dentro del plazo previsto en el artículo 119 de esta ley, excepto tratándose de las solicitudes de autorización anuales, en cuyo caso deberá resolver a más tardar el último día hábil del mes de diciembre. No se podrán autorizar aumentos de comisiones por encima del promedio del resto de las comisiones autorizadas.</p> <p>La propia Junta de Gobierno de la Comisión atendiendo a las consideraciones referidas en el párrafo anterior, dictará políticas y criterios en materia de comisiones, particularmente sobre la dispersión máxima permitida en el sistema entre la comisión más baja y la más alta, mediante la definición de parámetros claros, y podrá emitir exhortos o recomendaciones a las administradoras sobre el nivel de sus comisiones.</p>	<p>Las administradoras deberán presentar a la Junta de Gobierno de la Comisión sus comisiones para autorización cada año dentro de los primeros diez días hábiles del mes de noviembre, para ser aplicadas en el año calendario siguiente, sin perjuicio de poder solicitar una nueva autorización de comisiones en cualquier otro momento. Las administradoras, en su solicitud, podrán incluir documentos o estudios sobre el estado de los sistemas de ahorro para el retiro que consideren relevantes para la consideración de la Junta de Gobierno.</p> <p>La Junta de Gobierno, una vez analizada la solicitud, podrá exigir información adicional así como aclaraciones, adecuaciones o en su caso denegar la autorización respectiva si las comisiones sometidas a su autorización son excesivas para los intereses de los trabajadores, considerando el monto de los activos en administración, la estructura de costos de las administradoras, el nivel de las demás comisiones presentes en el mercado y los demás elementos que dicho órgano de gobierno considere pertinentes. La Junta de Gobierno deberá resolver expresamente, fundando y motivando, sobre la autorización solicitada dentro del plazo previsto en el artículo 119 de esta ley, excepto tratándose de las solicitudes de autorización anuales, en cuyo caso deberá resolver a más tardar el último día hábil del mes de diciembre. No se podrán autorizar aumentos de comisiones por encima del promedio del resto de las comisiones autorizadas.</p> <p>La propia Junta de Gobierno de la Comisión atendiendo a las consideraciones referidas en el párrafo anterior, dictará políticas y criterios en materia de comisiones, particularmente sobre la dispersión máxima permitida en el sistema entre la comisión más baja y la más alta, mediante la definición de parámetros claros, y podrá emitir exhortos o recomendaciones a las administradoras sobre el nivel de sus comisiones.</p> <p><u>Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de los cobros en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile, de conformidad con las políticas y criterios que al efecto emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo anterior. En la medida en que las comisiones en estos países tengan ajustes a la baja serán aplicables las mismas reducciones y, en caso contrario, se mantendrá el promedio que al momento se esté aplicando.</u></p>
--	--

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

<p>En caso de que una administradora omita presentar sus comisiones anuales para autorización en la fecha establecida, estará obligada a cobrar la comisión más baja autorizada por la Junta de Gobierno a otras administradoras para el año calendario de que se trate, hasta que presente su solicitud y sus comisiones sean autorizadas.</p> <p>En caso de que una administradora presente su solicitud y la Junta de Gobierno deniegue la autorización respectiva por cualquier causa, la administradora solicitante estará obligada a cobrar la comisión que resulte de calcular el promedio del resto de las comisiones autorizadas para el periodo correspondiente, hasta que modifique su solicitud, y sus comisiones sean autorizadas por la Junta de Gobierno. Asimismo, la Junta de Gobierno deberá hacer públicas las razones por las cuales la autorización de comisiones sea denegada, a menos que la información respectiva esté clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Las administradoras deberán entregar en el domicilio de los trabajadores un comunicado cuando incrementen sus comisiones, por lo menos con treinta días naturales de anticipación a la fecha en que entre en vigor el incremento, a efecto de que los trabajadores puedan solicitar, si así lo desean, el traspaso de su cuenta individual a otra administradora.</p> <p>El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, tendrá como consecuencia la nulidad de la o las comisiones que pretendan cobrarse, con independencia de las sanciones que en su caso procedan.</p> <p>Las nuevas comisiones comenzarán a cobrarse una vez transcurridos sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación cuando se trate de incrementos. En el caso de que se trate de una disminución de comisiones, éstas podrán aplicarse a partir de que se le notifique la autorización correspondiente a la administradora.</p> <p>En el supuesto de que una administradora modifique sus comisiones, los trabajadores registrados en la misma tendrán derecho a traspasar los recursos de su cuenta individual a otra administradora, siempre y cuando dicha modificación implique un incremento en las comisiones que se cobren al trabajador.</p> <p>El derecho al traspaso o retiro de recursos, en caso de una modificación a las comisiones, deberá preverse en los contratos de administración de fondos para el retiro y en los</p>	<p>En caso de que una administradora omita presentar sus comisiones anuales para autorización en la fecha establecida, estará obligada a cobrar la comisión más baja autorizada por la Junta de Gobierno a otras administradoras para el año calendario de que se trate, hasta que presente su solicitud y sus comisiones sean autorizadas.</p> <p>En caso de que una administradora presente su solicitud y la Junta de Gobierno deniegue la autorización respectiva por cualquier causa, la administradora solicitante estará obligada a cobrar la comisión que resulte de calcular el promedio del resto de las comisiones autorizadas para el periodo correspondiente, hasta que modifique su solicitud, y sus comisiones sean autorizadas por la Junta de Gobierno. Asimismo, la Junta de Gobierno deberá hacer públicas las razones por las cuales la autorización de comisiones sea denegada, a menos que la información respectiva esté clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Las administradoras deberán entregar en el domicilio de los trabajadores un comunicado cuando incrementen sus comisiones, por lo menos con treinta días naturales de anticipación a la fecha en que entre en vigor el incremento, a efecto de que los trabajadores puedan solicitar, si así lo desean, el traspaso de su cuenta individual a otra administradora.</p> <p>El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, tendrá como consecuencia la nulidad de la o las comisiones que pretendan cobrarse, con independencia de las sanciones que en su caso procedan.</p> <p>Las nuevas comisiones comenzarán a cobrarse una vez transcurridos sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación cuando se trate de incrementos. En el caso de que se trate de una disminución de comisiones, éstas podrán aplicarse a partir de que se le notifique la autorización correspondiente a la administradora.</p> <p>En el supuesto de que una administradora modifique sus comisiones, los trabajadores registrados en la misma tendrán derecho a traspasar los recursos de su cuenta individual a otra administradora, siempre y cuando dicha modificación implique un incremento en las comisiones que se cobren al trabajador.</p> <p>El derecho al traspaso o retiro de recursos, en caso de una modificación a las comisiones, deberá preverse en los contratos de administración de fondos para el retiro y en los</p>
--	--

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

<p>prospectos de información, de conformidad con lo que establezca al efecto la Comisión.</p> <p>Siempre que se fusionen dos o más administradoras o se realice una cesión de cartera entre administradoras, deberán prevalecer las comisiones más bajas conforme a los criterios que al efecto expida la Junta de Gobierno de la Comisión.</p> <p>En ningún caso, las administradoras podrán cobrar comisiones por el traspaso de las cuentas individuales o de recursos entre sociedades de inversión, ni por entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.</p> <p>Con la finalidad de que los trabajadores puedan tener información oportuna sobre las comisiones que se cobren con cargo a sus cuentas individuales, la Comisión deberá informar periódicamente a través de los medios a su disposición las comisiones que cobren las distintas administradoras, procurando que dicha información sea expresada en lenguaje accesible y permita a los trabajadores comparar las comisiones que cobran las distintas administradoras. La información sobre comisiones deberá ser expresada no solamente en porcentajes, sino, en moneda nacional. La Comisión también informará periódicamente, por los mismos medios a su alcance, el Rendimiento Neto pagado por las distintas administradoras.</p> <p>Asimismo, la Comisión determinará la forma y términos en que las administradoras deberán dar a conocer a los trabajadores sus comisiones.</p>	<p>prospectos de información, de conformidad con lo que establezca al efecto la Comisión.</p> <p>Siempre que se fusionen dos o más administradoras o se realice una cesión de cartera entre administradoras, deberán prevalecer las comisiones más bajas conforme a los criterios que al efecto expida la Junta de Gobierno de la Comisión.</p> <p>En ningún caso, las administradoras podrán cobrar comisiones por el traspaso de las cuentas individuales o de recursos entre sociedades de inversión, ni por entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.</p> <p>Con la finalidad de que los trabajadores puedan tener información oportuna sobre las comisiones que se cobren con cargo a sus cuentas individuales, la Comisión deberá informar periódicamente a través de los medios a su disposición las comisiones que cobren las distintas administradoras, procurando que dicha información sea expresada en lenguaje accesible y permita a los trabajadores comparar las comisiones que cobran las distintas administradoras. La información sobre comisiones deberá ser expresada no solamente en porcentajes, sino, en moneda nacional. La Comisión también informará periódicamente, por los mismos medios a su alcance, el Rendimiento Neto pagado por las distintas administradoras.</p> <p>Asimismo, la Comisión determinará la forma y términos en que las administradoras deberán dar a conocer a los trabajadores sus comisiones.</p>
---	---

111. La citada reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veinte. En el decreto que la contiene, también se reformaron diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, relacionadas con las pensiones que recibirán los trabajadores.

112. En la exposición de motivos que dio origen a la norma, se expuso que el objetivo de la reforma propuesta era mejorar la calidad de vida de los trabajadores sujetos al régimen pensionario de la Ley del Seguro Social, mediante el aumento de sus pensiones, un aumento del porcentaje de trabajadores que perciban una pensión garantizada y un entorno más



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

eficiente y competitivo en la administración del ahorro de los trabajadores, para que las administradoras de fondos para el retiro situaran las comisiones que cobran por sus servicios en niveles similares a las mejores prácticas internacionales, lo que contribuiría a mejorar el bienestar de la población en la etapa de retiro.

113. Se precisó que la comisión promedio en México ha seguido una trayectoria descendente a pesar de que inició con porcentajes elevados; pero que, a pesar de los esfuerzos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, los cargos seguían siendo superiores a los observados con productos financieros equiparables, tanto en México como en otros países.

114. Se destacó que el veintidós de agosto de dos mil diecinueve se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones, el cual tuvo como finalidad que las comisiones promedio en todas las AFORES en México se redujeran año con año durante el periodo de dos mil veinte a dos mil veinticuatro, hacia niveles internacionalmente competitivos.

115. Se explicó que el acuerdo citado incluía un anexo único denominado *Estándares en el mercado internacional en materia de comisiones en los sistemas de contribución definida*, en el que se realizó un análisis para ubicar al sistema de ahorro para el retiro mexicano en el entorno internacional, comparándolo con países seleccionados por la CONSAR. En dicho anexo se observó que México es el país que presenta la comisión más alta entre los países seleccionados, teniendo un promedio de 0.98% comparado, entre otros, con Colombia de 0.62%, Chile de 0.54% o Estados Unidos de América con 0.45%, los cuales en forma conjunta promedian 0.54%.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

116. A partir de lo anterior se concluyó que la disminución de comisiones en México no ha sido suficiente para alcanzar los estándares internacionales, por lo que se consideró que el cobro de comisiones en México tendría que ser similar al promedio de lo cobrado en Chile, Colombia y Estados Unidos de América, dado que en los dos primeros países el sistema de contribución tiene el mismo objetivo, mientras que su organización industrial, así como el grado de desarrollo de su sistema financiero, son muy similares al de nuestro país.
117. Por lo que respecta al nivel de los Estados Unidos de América, se consideró que es al nivel que México debe aspirar por ser un miembro del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el cual nos mantiene en un esfuerzo permanente de integración competitiva y mejoría de las condiciones laborales, además de ser el país con el que mayor relación tiene el sistema financiero mexicano. Más aún, siendo México el país con la mayor participación extranjera en su sistema bancario y siendo la banca la mayor tenedora de las AFORES.
118. Precisada la norma reclamada y el contexto en que fue creada, se reitera que el argumento de la quejosa –sintetizado párrafos atrás– radica en que la norma vulnera el artículo 28 constitucional porque establece barreras injustificadas en detrimento de la libre competencia y concurrencia en el sector de las AFORES, ya que el límite máximo de las comisiones fue impuesto con base en elementos ajenos al mercado y realidad del sistema del ahorro para el retiro, aunado a que genera una condición de inflexibilidad.
119. Para atender el citado argumento conviene destacar que, como se expuso párrafos atrás, el sistema de ahorro para el retiro y, en específico, el mercado en que se desenvuelven sus integrantes (como

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

la quejosa) está regulado por el Estado en atención al mandato de garantizar el derecho de seguridad social, contenido en el artículo 123.

120. Entonces, si el Congreso de la Unión, en ejercicio de su facultad constitucional para legislar en materia de seguridad social decidió cambiar el sistema de comisiones en la forma que consideró conveniente por el bien de los trabajadores, debe considerarse que actuó no sólo dentro de su ámbito constitucional de competencias (previsto en el artículo 73, fracción X, constitucional), sino dentro de los parámetros materiales previstos por la Constitución Federal (artículo 123 constitucional).

121. Lo anterior se considera así ya que, se reitera, la atribución de legislar en materia de seguridad social debe entenderse concedida en forma amplia; aunado a que, con base en el mandato contenido en el diverso artículo 123 constitucional, así como en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y; 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el Estado es el encargado de garantizar el derecho de seguridad social en su vertiente de protección de las personas en la vejez, función que ejerce al regular el sistema de ahorro para el retiro mediante el esquema financiero que considera más conveniente para lograr la protección de los recursos que los trabajadores obtendrán en su retiro.

122. Por ende, si de la exposición de motivos de la reforma reclamada se advierte que su objeto fue que las administradoras de fondos para el retiro cobraran comisiones por sus servicios en niveles similares a las

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

mejores prácticas internacionales, lo que contribuirá a mejorar el bienestar de la población en la etapa de retiro, se considera que dicha reforma cumple con los parámetros constitucionales dentro de los que el legislador está facultado para actuar en materia de previsión social. De ahí que se consideren infundados los conceptos de violación analizados.

123. Máxime que el legislador identificó que, a pesar de los esfuerzos de la CONSAR, los cargos que las AFORES cobraban a los trabajadores por concepto de comisiones seguían siendo superiores a los observados en productos financieros equiparables, tanto en México como en otros países, circunstancia que incidía negativamente en los trabajadores. Esto es, en ejercicio del mandato constitucional de defender los derechos de los trabajadores, fue que el legislador decidió intervenir para modificar el esquema financiero de la forma que consideró más conveniente para lograr dicho objetivo.

124. Inclusive, la metodología introducida en la norma reclamada guarda relación con los aspectos que, en su momento (previo a la reforma), destacó la Junta de Gobierno de la CONSAR para tomar en cuenta al analizar las comisiones presentadas por las AFORES<sup>41</sup>, lo que evidencia la intención del legislador de continuar con la implementación de parámetros ya considerados por el órgano regulador.

---

<sup>41</sup> Véase el *Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que dicta políticas y criterios en materia de comisiones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de dos mil diecinueve. En que se destacaron los siguientes elementos:

- Las comisiones promedio entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que tengan parcial o totalmente un sistema de pensiones de contribución definida, basado en aportaciones a cuentas individuales.
- Las comisiones que cobran las administradoras en países de América Latina con características demográficas, grados de desarrollo económico o una estructura económica y un sistema de pensiones de contribución definida similares en uno o más aspectos al Sistema del Ahorro para el Retiro.
- Que las comisiones de las AFORES en México no superen las observadas en otros países en la misma etapa de desarrollo o antigüedad de los sistemas de contribución definida.
- El saldo promedio por cuenta administrada que registre cada AFORE en relación con el observado en sistemas de cuentas individuales operados en otros países.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

125. A partir de lo anterior, en el ejercicio del control ordinario que corresponde realizar a este Alto Tribunal –derivado de la amplia atribución constitucional de legislar en materia de seguridad social con la que cuenta el Congreso de la Unión–, se considera que el artículo 37, octavo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro fue emitido conforme con los parámetros que prevé la Constitución Federal.
126. Sin que sea procedente analizar la norma reclamada y sus eventuales efectos en el sistema de ahorro para el retiro como si se tratara de un libre mercado –como pretende la parte quejosa– pues, como ya se expuso, las administradoras de fondos para el retiro no son agentes que se desenvuelvan en un libre mercado de forma absoluta, precisamente porque prestan un servicio de seguridad social que las coloca en un sistema de orden público regulado cuyo objeto principal es la protección de los trabajadores y sus recursos, por lo que no cuentan con total autonomía operativa para desenvolverse en un mercado en que prime, sobre todo, la libre competencia.
127. Por ende, la quejosa no está en posibilidad de hacer exigible un derecho a desenvolverse en un mercado en que impere la libre competencia sobre la protección que el legislador –en el ejercicio de sus facultades regulatorias– busca otorgar a los trabajadores, pues no es posible perder de vista el enfoque del mercado que debe imperar en este sector.
128. De ahí la ineficacia de los argumentos de la empresa quejosa, pues el hecho de que la norma reclamada introduzca aspectos ajenos al mercado, y que a partir de esa circunstancia exista una posibilidad de que se incida en su libre desarrollo, no es suficiente para considerar que es inconstitucional, pues las administradoras de fondos para el retiro no se desenvuelven en un mercado cuyo principal objetivo sea la libre competencia.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

129. Por las mismas razones se desestiman los razonamientos en que la promovente hace referencia a las opiniones emitidas por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica y por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones sobre la propuesta de reforma al artículo 37 reclamado, máxime que no constituyen elementos que vinculen a este Alto Tribunal para resolver en determinado sentido.

- **Libertad de comercio**

130. Por otra parte, en el **cuarto concepto de violación**, la quejosa argumenta que el artículo 37, octavo párrafo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro vulnera el derecho a la libertad de comercio porque la medida que impone genera afectaciones graves al sector regulado.

131. Alega que, aun cuando la norma persigue una finalidad constitucionalmente válida, que es la baja en las comisiones en favor de los trabajadores, se debe cuestionar si la restricción que impone es necesaria para lograr el fin perseguido y, en relación con ello, el potencial daño que se puede ocasionar al mercado regulado, lo que podría generar una afectación grave y generalizada a los trabajadores.

132. Expone que la finalidad última del sistema de ahorro para el retiro no es lograr un esquema de comisiones bajo por la administración de los fondos de ahorro, sino en la medida en que ello no implique un riesgo a la maximización de los recursos de los propios trabajadores.

133. Señala que en los últimos veinticuatro años, a partir de la instauración del sistema del ahorro para el retiro, las comisiones que cobran las administradoras han ido descendiendo; sin embargo, con la irrupción de

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

la fórmula prevista en la norma combatida se trastoca de manera indebida el mercado, al establecer un tope de manera abrupta que representa una disminución, en el caso de la quejosa, de 83% a 57%, lo que implica una reducción en casi la mitad de sus ingresos, generando afectaciones mayúsculas al sector que, sin duda, incidirán de manera negativa en la consolidación del sector.

134. Añade que ese cambio implicará un detrimento en la prestación del servicio de calidad puesto que, para lograr ajustarse a los costos programados, ello repercutirá en el nivel de atención de los propios trabajadores y, más importante, en los rendimientos que sus recursos generan.
135. Afirma que de lo expuesto se conoce que la norma cuestionada no es necesaria para los fines buscados, lo que se advierte con la trayectoria descendiente de las comisiones desde la instauración del sistema a la fecha.
136. Añade que las restricciones previstas en la norma son inconstitucionales porque no existe correspondencia o equilibrio entre el derecho limitado y el beneficio que se conseguiría con el fin legítimo perseguido, pues existe una desproporcionada afectación al derecho de libertad de comercio en un grado tal que, suponiendo sin conceder que la norma que se combate tuviera como objetivo otorgar una mejor prestación del servicio –desde el aspecto del cobro de comisión–, debe considerarse que la medida no es idónea para alcanzar el fin buscado, pues la mecánica anterior dio como resultado la baja en las comisiones, sin interferir de manera abrupta y arbitraria en el mercado de las administradoras de fondos para el retiro, con el riesgo que ello implica para los ahorros de los propios trabajadores.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

137. Lo anterior, dice la quejosa, pone en evidencia que la norma reclamada resulta inconstitucional por ser violatoria del derecho de libertad de comercio a la luz del principio constitucional y convencional de proporcionalidad en la limitación de los derechos humanos.
138. Añade que la norma tendrá un impacto en el mercado, con la posibilidad de que algunas administradoras puedan incluso correr el riesgo de no poder solventar los costos generados y asociados a los gastos de operación, al establecer de manera abrupta y sin base técnica una reducción a las comisiones que no encuentra justificación en las condiciones del mercado, lo que implicará afrontar los riesgos asociados con ese tema, circunstancia que conlleva la disminución de competencia en el mercado que se traduce en barreras de entrada para nuevos inversores.
139. Si bien es cierto que en el concepto de violación sintetizado la quejosa refiere una afectación a la libertad de comercio, tutelada en el artículo 5 constitucional<sup>42</sup>, lo cierto es que sustenta esa afirmación en que la restricción que –alega– impone la norma genera un daño innecesario al mercado y al sector regulado, razonamientos relacionados con los derechos a la libre competencia y concurrencia, ya desestimados párrafos atrás; de ahí que los argumentos sintetizados no ameriten mayor pronunciamiento por parte de esta Segunda Sala.
140. Además, la quejosa hace depender sus argumentos en los requisitos de necesidad, proporcionalidad e idoneidad que debe observar la norma a partir de una restricción que –alega– genera en el derecho al libre funcionamiento del mercado; no obstante, como ya se dijo, dicha norma

---

<sup>42</sup> Artículo. 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

[...]



## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

no restringe los derechos a la libre competencia y concurrencia; de ahí la ineficacia de tales razonamientos.

141. Finalmente, se consideran inoperantes los planteamientos relativos a que el artículo reclamado implica una disminución en casi la mitad de los ingresos de la quejosa y un detrimento en la prestación del servicio de calidad, ya que están sustentados en situaciones particulares e hipotéticas<sup>43</sup>.

142. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [se ajustará en engrose].

### VII. DECISIÓN

143. A partir de las anteriores consideraciones, al resultar fundados los agravios hechos valer por la autoridad recurrente contra la concesión del amparo, e infundados e inoperantes los conceptos de violación analizados por esta Segunda Sala, relacionados con la inconstitucionalidad del artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y negar el amparo contra dicha norma.

144. En virtud de la determinación alcanzada, se impone devolver los autos al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, a efecto de que analice los conceptos de violación dirigidos a controvertir el resto de los actos reclamados, contenidos en los conceptos de violación siguientes:

---

<sup>43</sup> Jurisprudencia 2a./J. 88/2003, de rubro **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.** Registro digital: 183118.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

- **Segundo.** Relativo a que la metodología utilizada para establecer el tope de la comisión máxima, contenida en el acuerdo reclamado presenta diversas inconsistencias.
- **Quinto.** Relativo a que la modificación del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por el que se dictan políticas y criterios en materia de comisiones, viola el principio de seguridad y certeza jurídica.
- **Sexto.** Relativo a que tanto la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria transgredieron lo dispuesto en el párrafo décimo del artículo 25 constitucional, al ignorar las disposiciones en materia de mejora regulatoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **revoca** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Es **infundado el recurso de revisión adhesiva.**

**TERCERO.** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a la parte quejosa contra el artículo 37, párrafo octavo, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

**CUARTO.** Devuélvanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

## AMPARO EN REVISIÓN 849/2023

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 110 Y 113 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; ASÍ COMO EN EL ACUERDO GENERAL 11/2017, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PUBLICADO EL DIECIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ESTA VERSIÓN PÚBLICA SE SUPRIME LA INFORMACIÓN CONSIDERADA LEGALMENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE ENCUADRA EN ESOS SUPUESTOS NORMATIVOS.