

262



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

**“LA REGULACION DEL SISTEMA
DE AHORRO PARA EL RETIRO
EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA: MIRIAM CYNTHIA
LUJANO RIVERO**

**ASESOR: LIC. JAVIER CARREON
HERNANDEZ.**

MÉXICO 2000

287300



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A Dios
Por haberme dado la oportunidad
de vivir y disfrutar de todo lo bueno
y hermoso que la vida nos ofrece.

A mis padres Natalia y Lucino
Como un testimonio de cariño y eterno
agradecimiento por el apoyo moral y
estimulos brindados con infinito amor y
confianza y por infundir en mi ese camino
que inicio con toda la responsabilidad,
que representa mi carrera profesional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por su gran y noble función

como lo es la enseñanza;

y en especial a la

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

Campus Aragón,

que durante mi estancia en ella

y gracias a los altos servicios que presta,

ha sido posible instruirme como profesionista.

A mi asesor

Lic. Javier Carreón Hernández

Maestro y amigo,

gracias por aceptar apoyarme,

por el interés demostrado,

a fin de llevar a feliz termino

el presente trabajo.

Mi reconocimiento y

profundo agradecimiento.

A mis hermanos

Xóchitl, Cuauhtemoc y Cuitlahuac

Por su apoyo y amor incondicional.

A mis sobrinos

Juan Manuel, Nathalie y

Jessica Fernanda por su amor.

A mi esposo César
Por su infinito amor
y apoyo incondicional
que me dio para terminar
mi trabajo de tesis.

A mi hija Cynthia Maetzin
Que durante toda su gestación fue
mi mejor aliento para seguir adelante
y poder terminar satisfactoriamente
este trabajo de investigación.

INDICE

LA REGULACION DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

	<i>Pág.</i>
Introducción.....	I
I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	
A. Génesis de la seguridad social.....	1
B. Constitución de 1917	11
C. Ley Federal del Trabajo de 1931.....	23
II. LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	
A. Ley del Seguro Social.....	28
B. Ley del I.S.S.S.T.E.....	34
C. Ley del I.S.S.F.A.M.....	42
D. Ley del I.S.S.E.M.Y.M.....	47
III. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.	
A. Reformas de 1992 a la Ley del Seguro Social.....	51
B. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	65
C. Los sujetos de la relación jurídica:	87
1. Patrón.	
2. Trabajador.	
3. Administradora de Fondos para el Retiro (A.F.O.R.E.).	
D. La Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro (C.O.N.S.A.R).....	98
E. Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (S.I.E.F.O.R.E.S.).....	103

IV. ANALISIS JURIDICO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

A. Naturaleza Jurídica del Sistema de Pensiones.....	105
B. El Sistema de Ahorro para el Retiro en la Ley del Seguro Social.....	114
C. Critica a la sección séptima del capítulo VI de la Ley del Seguro Social.....	118
Conclusiones.....	123
Bibliografía.....	128

INTRODUCCIÓN

La seguridad social es desde algún tiempo objeto de un intenso debate, desde las estrategias económicas y sociales e incluso de las discusiones eminentemente políticas de los países, hasta los del primer mundo.

El agotamiento de los viejos sistemas de pensiones, algunos datan de principios del siglo pasado, la crisis que manifiestan es una franca inviabilidad desde diversos puntos de vista, en particular en lo que atañe a su operación financiera, aunque esencialmente en cuanto a su eficacia para asegurar un retiro digno a los trabajadores.

México no ha sido la excepción y ha adoptado un nuevo sistema de pensiones basado en el ahorro individual. El propósito de esta investigación es examinar la situación del Sistema de Ahorro para el Retiro, dentro del contexto de la Seguridad Social, para determinar que contenga todos los principios esenciales de esta figura, porque en la medida en que se gane eficiencia y justicia social en la definición y administración del Sistema de Pensiones, se lograrán que las personas pensionadas o jubiladas alcancen una vida lo mas digna posible.

Este trabajo se estructurado de la siguiente manera para tener un mejor panorama de este Sistema de Pensiones, y así facilitar un análisis jurídico del mismo.

En el primer capítulo titulado *Antecedentes de la Seguridad Social*, se desarrolla la historia de la Seguridad Social, así como las figuras que la antecedieron hasta llegar aun concepto de esta figura, en el segundo apartado se desarrolla el nacimiento de la primera norma jurídica que establece el derecho a la Seguridad Social en México y en su último apartado la Ley Federal de Trabajo emanada del artículo 123 constitucional, el cual debe dar continuidad a lo establecido en este artículo.

El segundo capítulo denominado *Las Instituciones de la Seguridad Social*, dividido en cuatro apartados en donde se analizará, cuatro instituciones de las más importantes del país. La Ley del Seguro Social, la cual reglamenta la seguridad social de los trabajadores de la iniciativa privada; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual establece la seguridad social de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, encargado de la seguridad social de los trabajadores encargados de la seguridad nacional; y la Ley del Instituto Seguridad Social del Estado de México y sus Municipios, el cual reglamenta la seguridad social de los trabajadores al servicio del gobierno del Estado de México.

En el tercer capítulo titulado *El Sistema de Ahorro para el Retiro*, se elaboro todo lo relacionado con esta nueva figura dentro del Sistema de Pensiones, desde su aparición en el derecho mexicano, en las reformas a la Ley del Seguro Social en 1992. Así como sus participantes; las Administradoras de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas del Sistema de Ahorro para el Retiro por mencionar algunos.

En el último capítulo denominado *Análisis Jurídico del Sistema de Ahorro para el Retiro*, con la visión panorámica que se tiene de la seguridad social, de las instituciones de seguridad social y de legislación que da origen a este Sistema de Ahorro para el Retiro, se hará una crítica a esta figura jurídica con la finalidad de demostrar si existe o no seguridad social anhelada por tanto tiempo, por los trabajadores.

CAPITULO I
ANTECEDENTES
DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

A. Génesis de la Seguridad Social.

El termino seguridad social no surge de la noche a la mañana. La presencia de enfermedades, el hambre, la inclemencia del medio, la insalubridad, han sido la esencia de la necesidad y la inseguridad que ha sufrido la humanidad a través de la historia.

Esto dio origen al surgimiento de un tipo de comunidades donde existió un sentimiento de solidaridad humana para sí y para los demás; ellos, como nosotros, sintieron el temor de la miseria, al dolor, a los riesgos; en una palabra, a toda clase de contingencias creando así concepciones diversas en beneficio a la humanidad. Como fueron las instituciones de ahorro, la caridad, la beneficencia, el mutualismo, el cooperativismo, la asistencia pública, la previsión social hasta llegar a la seguridad social.

Iniciaremos la historia de la seguridad social en Grecia donde los pensamientos sociales plasmados por Platon en su obra *La República* nos muestran su forma de conceptualizar al Estado, aquí plantea las necesidades elementales del hombre e integra al estado de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios de satisfacerla. En la cúspide del Estado Platónico la existencia de gobernantes los cuales tienen un papel muy importante y su principal objetivo es proteger y proporcionar los medios necesarios para

social, especialmente la asistencia pública”.³ El mutualismo fue practicado por guildas, por cofradías y por confraternidades, estas sociedades de asistencia fueron formadas principalmente al igual que en la época romana por grupos de maestros y aprendices en la lucha a la defensa de mejores condiciones de trabajo; estas corporaciones de artesanos entregaban a los socios pobres y enfermos parte de sus rentas en forma de subsidios. No faltó en esta época la ayuda por parte de la iglesia y reyes a los pobres, la asistencia hospitalaria inglesa fue según los tratadistas la más generosa de Europa.

“Tuvieron especial relevancia las confraternidades de compañeros u oficiales (grado intermedio entre maestros y aprendices) de los gremios. Las confraternidades fueron los antecedentes directos de los sindicatos contemporáneos y estos siguen aún practicando el mutualismo.”⁴

En México la asistencia fue proporcionada principalmente por la iglesia, esta organizó un sistema de hospitales a lo largo de la Nueva España bajo el apoyo de la cédula imperial de Carlos V de 1541 la cual establecía la fundación de hospitales de cada provincia y jurisdicción donde se curaran los pobres enfermos y se ejecutara la caridad cristiana no obstante la obligación

³ *Idem* p.7

⁴ RAMOS, Alvarez Oscar Gabriel, *¿Qué es la Seguridad Social?*, Revista de la Facultad de Derecho, Edo. de Méx., Universidad Autónoma del Estado de México año VI n° 25 Agosto- octubre p.100

satisfacer las necesidades para sus gobernados, visualizando así la obligación del Estado de proporcionar seguridad a su pueblo.

En Roma encontramos la mutualidad y la asistencia instituciones que de manera directa o indirecta organizan la ayuda a sus asociados, Es el caso de “*los collegia artificum vel opificum* que fueron uniones de artesanos y trabajadores que tenían una misión ayudar a sus miembros caídos en estado de necesidad y a los huérfanos”¹

Son las fundaciones alimenticias de naturaleza pública las que protegen a los indigentes, huérfanos y auxilian ancianos, pero es en el siglo V, en la época cristiana del imperio donde el derecho romano acepta “las fundaciones privadas la *Pia causa*, para beneficio de pobres, enfermos prisioneros, huérfanos y ancianos, pero su patrimonio, como *Pia causa* estaba sometido a las iglesias y obispos en cuanto a su administración”²

Con una nueva religión surge como primer testimonio la sociedad de socorros mutuos en la historia, las cuales tenían como propósito la práctica de la caridad a través de la religión que impulsa la solidaridad humana.

Sin embargo los métodos romanos continuaron en la edad media “la mutualidad y la asistencia, como ayuda a los hombres y a los enfermos, tuvieron un profundo sentido humano y poseían también una significación

¹ DE LA CUEVA, Mario *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México D.F., ed Porrúa, tomo II, 1991 p.6

² *Ibidem.* p. 6

de los virreyes de construir hospitales no existió en este ordenamiento el derecho que tenía los necesitados de exigir este servicio.

En esta época la mutualidad y la asistencia no constituyeron un derecho ante la sociedad por dos razones: en primera en la mutualidad solo se les prestaba ayuda en los términos de los estatutos y en segundo en la asistencia fue solo un deber ético más no un derecho.

No obstante, sino se puede ya negar, ni siquiera dudar de la grandeza y de los beneficios de la mutualidad y de la asistencia, pero correspondieron a un mundo que no pudo concebir ni el derecho del hombre a una existencia decorosa, ni a la misión del deber de la sociedad y de los poderes públicos de crear los sistemas que le aseguraran, aun en esta época el hombre todavía vivía bajo el temor a la miseria, al dolor, a los riesgos; a todo tipo de contingencias que ponía en peligro su bienestar social esta concepción individualista de la vida, que se reafirmo en la edad moderna; hizo del hombre un ser aislado de sus semejantes y hacedor por si solo de su destino, sin la ayuda de nadie y sin el deber de ayudar a los demás; en ese ambiente no podía florecer la idea de la solidaridad y de la previsión social.

Al finalizar los tiempos modernos y comenzar la época contemporánea tienen lugar una serie de fenómenos sociales que hacen mejorar los conceptos

de mutualidad y asistencia dando origen a términos, que persiguen alcanzar la seguridad social buscada durante tanto tiempo.

Nace así el precepto de previsión social originado de la miseria de los hombres y el dolor de muchos niños que en lugar de asistir a la escuela, se encontraban trabajando jornadas de 10 a 12 horas diarias dependiendo de la edad, estos acontecimientos determinaron la primera acción pública se dirigiera a la protección de la infancia: "en el año de 1802 durante el ministerio de Robert Peel, el parlamento ingles aprobó *el moral and health act.*, que limitó el número de niños podrían utilizar las fabricas, así como la duración de su jornada y prohibió su trabajo nocturno"⁵

Este fue uno de los primeros pasos por alcanzar la seguridad social, el hombre estaba ya cansado de las injusticias y la miseria en la que vivía, dispuesto a luchar por su bienestar y obtener mejores condiciones de vida es aquí donde comienza la mas dura de las batallas. Nació la clase trabajadora que se encargaría de decir al capital y al Estado que los trabajadores no eran ni esclavos, ni siervos; además sin una remuneración decorosa en el presente, no podrían evitar un futuro de dolor y de miseria.

"La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para

⁵ DE LA CUEVA, Mario. *Ob. Cit* p10

proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se presente al futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro o de las condiciones que se desarrollan en el presente la existencia, o en una fórmula breve: la seguridad de la existencia futura, todo lo cual producirá la supresión del temor al mañana.⁶

El concepto de bienestar social maneja no solo el bienestar social en el presente sino de la misma calidad para el futuro cuando su vida activa termine o cuando por cualquier circunstancia que le impida el cumplimiento de su trabajo la sociedad le proporcione los medios necesarios para seguir con sus mismas condiciones de vida, además de prestarle la atención adecuada para su restablecimiento.

Es importante mencionar que la previsión social nació unida al derecho del trabajo, lo que limitó su aplicación, por conservar la característica de ser un derecho de clase, porque solo era válida para quienes entregaban su energía de trabajo a la empresa capitalista y no erradicaba la miseria.

Esta limitación dio origen a un precepto que no dejara desprotegido a ningún grupo social, es así como la idea de seguridad social se asomó al balcón de la historia.

⁶ *Idem*. Pp 12 y 13

Los hechos ocurridos en la segunda guerra mundial son los que dan origen al nacimiento de la idea de **seguridad social** y es plasmado primeramente por el presidente Roosevelt en la carta del Atlántico, en la cual manifiesta que la seguridad social se alcanzara con la cooperación de todas las naciones. Se da un paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto claramente expresados en los puntos quinto y sexto de este documento.

“La colaboración mas completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social.

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad.”⁷

Aquí se expresa claramente un derecho que no corresponde a una sola clase, abarca a la humanidad como sujeto de derecho y a las naciones como responsables de cumplir y dar seguridad a través de su colaboración económica asegurando sus condiciones de trabajo. Mas tarde en 1942 William Beveridge en su *Plan de restauración y ampliación de los seguros sociales* en

Idem P.p. 38 y 39

el capítulo veintidós de las bases dice que son tres las condiciones esenciales para que exista la seguridad en el mundo.

- La implantación de la justicia para resolver las controversias entre las naciones.
- La oportunidad de realizar un trabajo productivo para cada persona.
- La seguridad de obtener los ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades en el presente y para que cuando por cualquier circunstancia no se pueda trabajar.

Aun sin un concepto claro de lo que es la seguridad social podemos ver claramente los matices que lo conforman.

Citaremos algunas conferencias que nos refiere De la Cueva con el fin de tener más claramente el precepto en estudio y así poder definir con toda claridad a la seguridad social.

“la IX conferencia que tuvo lugar en Bogotá en el año de 1948. Ahí se aprobó la carta constitutiva de la Organización de los Estados de América (O.E.A.) en cuyos artículos 28 y 29 se reconoció el derecho de los hombres a la seguridad económica; un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre la posibilidad de trabajar.”⁸

⁸ *Idem* p.42

Pero es en la declaración Iberoamericana de los principios fundamentales del derecho del trabajo y de la seguridad social en el congreso de Sao Paulo donde se plasma en el considerando octavo lo siguiente:

“ La incertidumbre en el presente y más aun en el futuro del hombre que vive de su trabajo, aunada a las carencias económicas para hacer frente a la diversidad, dieron nacimiento a la idea de seguridad social, cuya esencia consistió en el deber de la sociedad y de la economía fincando en el principio de la solidaridad de los hombres y de los pueblos, de satisfacer la necesidad humana desde la concepción del ser hasta su muerte, proporcionando los recursos adecuados para su nacimiento, su subsistencia, su educación, su capacitación para el trabajo y un ingreso que le permita conducir una existencia decorosa.”⁹

De lo anterior podemos desprender lo siguiente:

- El deber de la sociedad de dar seguridad social a quien cumple su deber de trabajar proporcionándole una existencia decorosa en el presente como en el futuro.
- La seguridad social es para todos los seres humanos sin mas requisito que el estado de necesidad.
- La seguridad social tiene como fin inmediato evitar la miseria.

⁹ *Idem* p 46

La seguridad social tiende a garantizar la existencia humana en un nivel decoroso, al fortalecer fundamentalmente a las clases económicamente débiles, por lo tanto tiende a revolucionar los sistemas económicos y sociales que velan la existencia y la tranquilidad de la especie humana. El obligado a encontrar y atacar las causas generatrices de la inseguridad colectiva es sin lugar a dudas el Estado quien consigue mediante una serie de planes y acciones perfectamente elaborados que tiendan a remediar este mal.

B. Constitución de 1917.

A finales del siglo XIX las condiciones de los trabajadores mexicanos no estaban legalmente establecidas es decir, no existía una ley que amparara y regulara la actividad laboral por lo que las ideas de previsión social y de seguridad social no existieron en el siglo XIX.

Pero en la primera década del siglo XX una preocupación por asegurar la vida de los trabajadores apareció en los gobernantes de los Estados de México y de Nuevo León, del 30 de abril de 1904 y del 9 de noviembre de 1906, respectivamente, iniciaron una tímida reforma en beneficio de los trabajadores, tratando de evitar mediante sus legislaciones laborales, los problemas de las familias obreras derivados de los riesgos profesionales, apoyados en la responsabilidad civil de los patrones.

Otro de los antecedentes de gran importancia lo encontramos en el programa de acción y principios del Partido Liberal Mexicano, así como de su manifiesto a la Nación realizado por los hermanos Flores Magon, Antonio y Rosalio Bustamante en 1906 en San Luis Missouri.

El programa de este partido probablemente haya sido el que mayor influencia tuvo para elaborar la doctrina y la teoría política y el movimiento Revolucionario de 1910. "Con base en la justicia social, la moral y la razón, se pronuncio por la instrucción primaria obligatoria; restitución de ejidos y

distribución de tierras, crédito agrícola la nacionalización de la riqueza; jornadas de trabajo de 8 horas; protección a la infancia; salarios mínimos, descanso dominical obligatorio; abolición a las tiendas de raya; pensiones de retiro e indemnización por accidentes de trabajo; protección a la raza indígena; expedición a una ley de trabajo...¹⁰ por mencionar algunos.

Sin desarrollar la historia de la Revolución Mexicana haré mención de los acontecimientos más sobresalientes que dieron origen a la Constitución de 1917 y principalmente al artículo 123 constitucional.

1909 fue el año de elecciones presidenciales y después de mucho tiempo Porfirio Díaz tendría un verdadero contrincante a Francisco I. Madero. Al iniciarse las campañas electorales, el gobierno porfirista se encargó de desacreditar y reprimir al movimiento maderista. Llegado el momento de las elecciones Díaz mandó apresar a Madero en Monterrey, Nuevo León por haberlo agraviado verbalmente y con ese pretexto fue trasladado a la cárcel de San Luis Potosí, de la cual escapó y se refugió en San Antonio Texas; junto con sus colaboradores redactó el Plan de San Luis, donde desconocía al gobierno de Díaz e invitaba a la población a levantarse en armas el día 20 de noviembre; es importante mencionar que en este documento no se encontraba una sola frase sobre la cuestión de trabajo y de previsión social.

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. *Nuestra constitución Del trabajo y de la previsión social art. 123*, México D F. tomo 24, 1991, p.p. 39 y 40

ciudadano, no esperen que su situación económica y social mejore tan bruscamente, pues eso no puede obtenerse por medio de decretos ni por leyes sino por un esfuerzo constante y laborioso de todos los elementos sociales"¹²

En noviembre Madero ocupó la Presidencia de la República, pero no todos estaban contentos, hombres que habían creído en el Plan de San Luis y en Madero no vieron cumplidas sus promesas. Emitieron el 25 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, eminentemente agrarista que como algunos mencionan es el inicio de la revolución social del siglo XX. Pero aquí tampoco se menciona el problema del trabajo y de la previsión social.

En febrero de 1913 Madero fue víctima de un cuartelazo donde es asesinado junto con Pino Suárez, en respuesta a estos acontecimientos el gobernador de Coahuila Venustiano Carranza lanzó el Plan de Guadalupe; donde se desconoce a Huerta como Presidente de la República y designa a Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista iniciándose así una lucha armada.

Este movimiento encabezado por Carranza obtuvo una serie de triunfos y fue nombrado encargado del Poder Ejecutivo, con gran visión se dio cuenta que la revolución triunfaría, por lo que tendría que legalizar su actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen

¹² *Idem* p. 43

constitucionalista, razón por la cual el 14 de septiembre de 1916 expidió un Decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para realizar reformas necesarias a la constitución de 1857.

El Congreso Constituyente inicia sus trabajos el día 1° de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro, sin detenerme a considerar la composición de la constitución de 1917, a continuación me referiré al nacimiento del artículo 123 que constituye el título sexto denominado "*Del trabajo y de la previsión social*".

No entraba, desde luego en los planes de Venustiano Carranza que la reforma de la constitución liberal de 1857, convirtiera a aquella en una constitución con matices sociales. Pero una cosa son los proyectos y otra a veces muy diferente los resultados.

"El día 19 de diciembre de 1916 se presentó a la consideración del Congreso el proyecto del artículo 5° de la Constitución el cual estaba redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo de la ley de 1857: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial..."¹³

¹³ NORIEGA CANTU, Alfonso. *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la constitución de 1917*. México. UNAM, 1998. p.103

El documento se ofreció a discusión a la asamblea, en la cual se suscitaron largos y apasionados debates, tanto en pro como en contra.

Un grupo de diputados como Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga propusieron agregar la fijación en 8 horas de jornada máxima diaria, la prohibición del trabajo nocturno en las industrias para niños y mujeres y la obligatoriedad del descanso semanal.

Algunos diputados opositores con fundamentos jurídicos constitucionales expresaron que las adiciones propuestas si bien eran necesarias, como necesario era reconocer los derechos de los trabajadores pero el pretender insertarlos en este artículo establecían una absurda combinación estafalaria.

Una de las participaciones más destacadas fue la del diputado Lizardi quien después de analizar en detalle el dictamen, al llegar a la parte que agregaba reglas sobre la jornada de trabajo, prohibición del trabajo nocturno de mujeres y niños y el descanso semanal, pronunciaría una frase que ha pasado a la historia, "este último párrafo desde donde principia diciendo: la jornada máxima de trabajo no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas aun Santo Cristo..."¹⁴

¹⁴ TRUEBA URBINA, Alberto *La nueva legislación de seguridad social en México*. México, editorial UNAM, 1977. P.83

Quizá esas palabras fueron mágicas porque desataron una torrencial aportación en la que la participación de Heriberto Jara, el mismo día 16 para desvirtuar las tonterías de Martí, fue lo más destacado, sin olvidar al diputado obrero Von Verse quien replicando a Lizardi, agregó otra frase para la historia “... y vengo a decir también a los señores de la comisión que no teman a lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer aun Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30- 30, ¡bueno!”¹⁵

El diputado Alfonso Gravioto toma la palabra con el fin de dar solución a la cuestión planteada, estas fueron sus palabras textuales:

“... La comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues así como Francia después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar mortales derechos del hombre, así la revolución mexicana, tendría el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores...”¹⁶

¹⁵ *Idem* p. 84

¹⁶ NORIEGA CANTU, Alfonso. *Op. Cit.* p. 104

También el consejero personal de Don Venustiano Carranza el licenciado José Natividad Macías dio un discurso en donde propuso que se formara una comisión de diputados con la participación del ingeniero Pastor Rouaix (quien era secretario de fomento) para estudiar todas las proposiciones y redactar un artículo especial que no estuviera en el capítulo de garantías individuales.

Organizada la comisión, bajo la Presidencia del Ingeniero Pastor Rouaix y la colaboración directa del licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del trabajo del gobierno del señor Carranza las sesiones se efectuaron, cabe mencionar que sin ninguna formalidad, puesto que se efectuaron en presencia de todos los diputados y personas que quisieran hacerlo. Después de razonamientos que se exponían en pro y en contra, se aceptaban se rechazaban o se suavizaban de común acuerdo los trabajos se concluyeron el día 13 de enero, ese mismo día fue leído al Congreso.

Además se propuso que la sección lleve como título "*Del trabajo y de la previsión social*", por referirse a materia laboral. Así el día 23 de enero de 1917 el dictamen de la Comisión se planteó al Congreso y se aprobó por unanimidad de los asistentes que fueron 163 representantes populares. El ingeniero Pastor Rouaix entusiasmado dio un discurso al Congreso:

"... Esta sesión de imperecedero recuerdo se levantó a las diez y quince de la noche del mismo día 23 de enero de 1917. Con ello quedó terminado uno de

los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y, con ello quedó establecido, por primera vez en la Constitución Política de un país preceptos que garantizan derechos de proletariado trabajador, colocándolo en un plan de igualdad con el capitalismo, que había sido, hasta entonces, privilegiado..."¹⁷

De esta manera nació el artículo 123 y con ello los derechos sociales de los mexicanos. Podemos ver a la *previsión social* claramente en este artículo 123 pero con tintes para alcanzar la seguridad social tanto buscada, como lo establecido en las fracciones XIV, XXV y XXIX relativas a:

“XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simple incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsista aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un *intermediario*.

¹⁷ *Idem* p. 107

Establecen también la creación de leyes que regulen la aplicación de la seguridad social y las instituciones encargadas de su administración como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por mencionar solo algunas.

dictaminando disposiciones de tipo laboral, aunque de manera aislada como por ejemplo: el 27 de noviembre de 1917 se creó la Ley por la que se establece la forma de integrar las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y en la que se faculta al Ejecutivo para intervenir en los establecimientos industriales en caso de paro ilícito.

Pero fue hasta en los meses de noviembre y diciembre de 1928 que se realizó en la ciudad de México una convención obrero- patronal en la cual se presentó el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, la cual se quedó así sólo como proyecto. Al siguiente año en el mes de julio siendo Presidente Interino de la República el licenciado Emilio Portes Gil convocó al Congreso de la Unión, para celebrar un periodo extraordinario de sesiones con el fin de reformar la Constitución en su artículo 123. En esa reunión se trató de plasmar el ideario político de sus antecesores al tratar de conseguir la federalización de la legislación sobre trabajo. El 6 de septiembre de ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al primer párrafo del artículo 123 quedando de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

CAPITULO II
LAS INSTITUCIONES
DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

A. Ley del Seguro Social

Antes de abordar el tema, hay que determinar el significado de institución.

Los diversos tratadistas de la materia se han preocupado permanentemente por dar definiciones de carácter etimológico, gramatical, técnico, legislativo, jurídico, de acuerdo con su formación específica. En ocasiones, se entiende como un conjunto comúnmente establecido de costumbres o prácticas que las normas jurídicas reúnen o agrupan. Frecuentemente el término *institución* se usa en el sentido de establecimiento, organización o instancia dotado de funciones socialmente específicas.

Para fines de este trabajo entenderemos institución como lo define la teoría del derecho y la sociología jurídica "se entiende por institución el conjunto de reglas, normas valores y costumbres que rigen un cierto comportamiento social"²²

Conforme a lo anterior expuesto, consideramos que la ley del Seguro social es el organismo cuyo objetivo y función primordial es organizar y estructurar el sistema de seguridad social en México, la cual cuenta con un organismo público descentralizado *El Instituto Mexicano del Seguro Social* el cual tiene personalidad jurídica y patrimonio propio; dicho patrimonio se constituye parcialmente por fondos del gobierno, fondos de los particulares y

²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. p. 276

de los patrones o empresas en forma de cuotas y aportaciones que por ley están obligados.

La seguridad social en México se estableció formal y legalmente sin lugar a duda en el ámbito nacional el 19 de enero de 1943 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social. Sin embargo tiene su origen en la exposición de motivos de la constitución de 1917 en la que se expreso "... en el seguro social se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo como la salubridad y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia o instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad social"²³

Así mismo lo establece en el artículo 123 fracción XXIX apartado A de nuestra Constitución que a la letra dice:

"Es de utilidad pública la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería

²³ GONZALEZ DÍAZ, Lombardo. *El derecho social y la seguridad social integral*. México, ed. Textos universitarios UNAM, 1978, p.p. 149, 150

y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

La Ley del Seguro social a sufrido reformas, treinta años después de iniciar el sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado se presentan condiciones que exigieron adaptación a las condiciones reales.

En 1973 se promulga una nueva ley de seguridad social para las relaciones de trabajo sujetas en el artículo 123 constitucional apartado A, que se fundamenta en el principio de solidaridad y representa un poderoso avance en el sector social al extender sus beneficios a los campesinos.

Esta ley de 1973 establece el seguro voluntario y con ello abre un nuevo espacio para la realización de la justicia social. Se aplicaron beneficios de régimen obligatorio y se extendió la seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados, incluyéndose asimismo a los trabajadores de industrias familiares y demás trabajadores no asalariados.

Una de las reformas más importante a la ley del seguro social es en 1992, cuando se crea el *Sistema de Ahorro para el Retiro* con el propósito de fortalecer la seguridad social de los trabajadores la cual consiste en constituir un fondo de aportaciones de las empresas destinado a cubrir las pensiones de

los trabajadores en caso de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Esta reforma está dirigida entres direcciones: "Consolidar el equilibrio financiero, modernizar y actualizar al I.M.S.S. como órgano fiscal autónomo y precisar conceptos jurídicos y de administración, entre otros motivos, para evitar cargas financieras innecesarias"²⁴

"las reformas como parte del Plan Nacional de Desarrollo que reconocía la desigualdad en el desarrollo socioeconómico, pretendían ser formuladas para crear un sistema integral de seguridad social"²⁵

Hoy existe una Nueva Ley del Seguro Social que entro en vigor el 1 de enero de 1997, la preocupación fundamental de esta ley, es "corregir con un horizonte de largo plazo aquellas imperfecciones y además que estos modelos realmente contribuyan a promover el crecimiento económico. En general se pretende crear sistemas viables en términos financieros, que protejan y preserven el valor real de los recursos de los trabajadores y les aseguren un retiro digno..."²⁶, aunque no todos piensan de la misma manera, algunos aseguran que "el propósito fundamental de esta ley se basa en la privatización del seguro; en el abandono del ropaje "social". Los representantes del Instituto

²⁴ BAEZ, Martínez Roberto. *Derecho de la seguridad social*, México, ed. Trillas, 1991, p. 53

²⁵ GALLAGA, García Roberto. *El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias, de la seguridad social y el estado moderno*, México, IMSS- ISSSTE, 1993 P.p. 77, 95

²⁶ URIAS, Brambila Homero. *La Reforma Previsional en América Latina*, Revista de la O.I.T. n° 16 p. 14

Mexicano del Seguro Social, responsables de la información e iniciativa del Poder Ejecutivo negaron y niegan sistemáticamente la intención de la privatización”²⁷

En el siguiente capítulo se analizara de manera profunda la Nueva Ley del Seguro Social enfocada principalmente a la seguridad social en México.

La Ley del seguro Social actual contiene 305 artículos y 28 transitorios; esta ley se divide en seis títulos:

TITULO PRIMERO: En su capítulo único establece las disposiciones generales.

TITULO SEGUNDO: Establece su régimen obligatorio y consta de diez capítulos que se refieren a:

Capítulo I: Generalidades.

Capítulo II: De las bases de cotización y de las cuotas.

Capítulo III: Del seguro de riesgo de trabajo.

Capítulo IV: Del seguro de enfermedades y maternidad.

Capítulo V: Del seguro de invalidez y vida.

Capítulo VI: Del seguro de retiro, cesantía de edad avanzada y vejez.

Capítulo VII: Del seguro de guardería y de las prestaciones sociales

Capítulo VIII: De la continuación voluntaria del régimen obligatorio.

²⁷ KURCYN VILLALOBOS, Patricia. *La nueva ley del Seguro Social*. Anuario jurídico, Nueva serie, 1995. P. 106

Capítulo IX: De la incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

Capítulo X: De la seguridad social del campo.

TITULO TERCERO: Del régimen voluntario con dos capítulos: del seguro de salud para la familia y de los seguros adicionales.

TITULO CUARTO: Del Instituto Mexicano del Seguro Social con siete capítulos

TITULO QUINTO: con tres capítulos: de los procedimientos, de la caducidad y prescripción.

TITULO SEXTO: cuenta con un capítulo único de las responsabilidades y sanciones.

Sólo me resta decir que en materia de seguridad social la Ley del Seguro Social la define de la siguiente manera:

“Artículo 2°. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos será garantizada por el Estado.”

finés lucrativos y de satisfacción personal, mientras que los trabajadores al servicio del estado son de interés público como colaboradores en el ejercicio de la función pública y como bien lo dice el Lic. Alberto Briceño el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado.

“La adición que se propone al texto constitucional comprende los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en alumbramiento y durante la lactancia”²⁹

Por primera vez se concreta la ley del Instituto Seguridad y Servicios Sociales Trabajadores del Estado una visión integral de la seguridad social que cubre prestaciones relativas a la salud, prestaciones sociales, culturales y

²⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México D. F., ed. Harla, 1987, p. 283

económicas, haciéndose extensivo el beneficio a los familiares de los trabajadores.

Es importante mencionar los antecedentes históricos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; primeramente la creación de la Dirección de pensiones civiles de retiro de 1925 y 1959 sin fundamento constitucional y ajenas a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional; la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1954, con fundamento en la fracción XI apartado B del artículo antes mencionado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado actual publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1985, en la que se llevan serios intentos para aplicar la seguridad social.

Sin duda alguna la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado inicia aunque precariamente en 1925 con la promulgación de la Ley de pensiones civiles de retiro y es hasta 1959 con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando se incorporan prestaciones y ámbitos de seguridad social que el resto de los trabajadores ya había conquistado en 1943 con la creación del Instituto mexicano del Seguro social.

En la actualidad en materia de seguridad social todavía los trabajadores al servicio del Estado se encuentran muy atrás de los logros alcanzados durante los últimos años por los trabajadores bajo el sistema del Seguro social, pero aun con sus deficiencias en el programa institucional de 1984- 1994 se ratifica “el propósito general del instituto de fortalecer la salud y la seguridad social de los servidores públicos y sus familiares a través del otorgamiento eficiente oportuno y equitativo de los servicios, seguros y prestaciones de mayor incidencia en el bienestar de los derechohabientes”³⁰, respondiendo en esa forma a los legítimos reclamos y la satisfacción de los derechos que corresponden a los trabajadores al servicio del estado en materia de seguridad social.

Como ya se menciona la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* tiene su fundamento en el artículo 123 fracción XI del apartado B de nuestra constitución que a la letra dice:

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

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

³⁰ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio. *Seguridad social y derecho*. México, ed. I.M.S.S., 1997, p. 39

- B) En caso de accidente o enfermedad, se conservara el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- C) Las mujeres durante el embarazo no realizaran trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique un peligro para su salud en relación con la gestación; gozaran forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el reparto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario integro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, además, disfrutar de asistencia medica y obstetricia, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- D) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia medica y medicinas, en casos y en la proporción que determine la ley.
- E) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- F) Se proporcionaran a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente

aprobados. Además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgaran y adjudicaran los créditos respectivos.”

Esta fracción determina los fundamentos esenciales que conforman a la seguridad social no solo a los trabajadores al servicio del estado sino que lo hacen extensivo a sus familiares además de garantizarles una vida decorosa tanto en el presente y cuando por cualquier circunstancia no pueda seguir trabajando de manera temporal o permanente.

La ley actual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado esta integrada por 196 artículos y 11 transitorios; contiene seis títulos:

TITULO PRIMERO: DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

TITULO SEGUNDO: DEL REGIMEN OBLIGATORIO.

Capitulo I: sueldos, cuotas y aportaciones.

Capitulo II: Seguro de enfermedades y maternidad.

Capitulo III: Conservación de derechos.

Capitulo IV: Seguro de riesgos de trabajo.

Capitulo V: Seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y censatía en edad avanzada e indemnización global.

Capitulo V Bis: Del sistema de ahorro para el retiro.

Capitulo VI: Del sistema integral de crédito.

Capitulo VII: De las prestaciones sociales y culturales.

TITULO TERCERO: DEL REGIMEN VOLUNTARIO

Capitulo I: Continuación voluntaria en el régimen obligatorio de seguro de enfermedad, maternidad y medicina preventiva.

Capitulo II: La aportación voluntaria al régimen obligatorio.

Capitulo III: Disposiciones especiales

*TITULO CUARTO: DE LAS FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL
INSTITUTO.*

Capitulo I: Funciones.

Capitulo II: Organos de gobierno

Capitulo III: Patrimonio.

Capitulo IV: Reservas e inversiones.

TITULO QUINTO: DE LA PRESCRIPCION.

TITULO SEXTO: DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.

C. Ley del I.S.S.F.A.M.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de México como lo establece el artículo 1° de la Ley de dicha institución.

La aspiración que se trató de plasmar en la constitución de 1917 en su artículo 123 fracción XXIX no alcanzó a garantizar lo que tanto anhelaban los trabajadores, pues quedaron desprotegidos los trabajadores al servicio del Estado como lo expresamos en el apartado anterior y también los trabajadores en cargos de la seguridad nacional, "Las Fuerzas Armadas de México", así pues para hacer frente a estas deficiencias sociales hubo la necesidad, años mas tarde, intervenir legislativamente para su reforma.

Existieron intentos sobresalientes antes de llegar a la legislación actual; en el año de 1955 es creada la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro para cubrir una parte de la seguridad social de los militares sus principales funciones fueron: "tramitación de aspectos relacionados con el retiro, determinación de pensiones, compensaciones, prestamos hipotecarios a corto plazo, enajenación de terrenos, otorgamiento de vivienda y arrendamiento de vivienda"³¹

³¹ BRICEÑO RUIZ, Alberto *Ob. Cit.* P. 265

Para ampliar el campo de aplicación del derecho de seguridad social a un sistema integral en 1976 siendo Presidente de la República el Lic. Echeverría Álvarez incorporó a los institutos de las fuerzas armadas mexicanas, a las cuales identifico e incorporó a las fuerzas vivas de la Nación como son los trabajadores urbanos y rurales de donde originalmente emanaron. Fue por ello que existía la urgente necesidad de otorgar y aplicar la justicia social a este importante sector de la sociedad.

La promulgación de la *Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México* fue publicada en el diario oficial de la federación el 29 de junio de 1976; consta de 236 artículos, donde además se anexa una tabla por categorías de accidentes y enfermedades que pueden sufrir los miembros de las fuerzas armadas.

Esta ley fue reformada y adicionada el 5 de enero de 1981; "siguiendo la teoría del derecho de la seguridad social que se deriva del mensaje y textos del artículo 123, la legislación de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas se crea con carácter de organismo público descentralizado, el I.S.S.F.A.M., cuyas funciones sociales se concreta a la presentación y administración de servicios de carácter social para los miembros de las fuerzas armadas, así como para la administración de servicios de carácter social para

los fondos con destino específico y de los recursos del fondo de la vivienda para las propias fuerzas, entre las principales".³²

La estructura del Instituto es similar a la de los Institutos de los trabajadores en general y de los empleados públicos y en ejercicio de sus funciones, cobijan con la misma teoría social del artículo 123 constitucional. Así mismo protege a los miembros del ejército por el Instituto mediante sistemas de ventas a bajo precio, tipificando beneficios en centros de servicios, hoteles de tránsito, casas-hogar para retirados, centros de bienestar social, becas, escuelas, créditos de capacitación, centros deportivos y de recreo, servicio médico, etc., constituyendo una reglamentación para ser efectiva la seguridad social del ejército mexicano.

La Ley del Instituto de Seguridad Social de la Fuerza Armada de México esta compuesta por cuatro títulos:

TITULO PRIMERO: en su capítulo único, señala la creación del I.S.S.F.A.M. con su domicilio en la ciudad de México y señala además sus funciones, los órganos de gobierno del instituto cuyas obligaciones se especifican en este capítulo.

TITULO SEGUNDO: consta de seis capítulos y se refieren a:

³² *Idem* P 266

Capitulo primero: Prestaciones que se otorgan con arreglo a esta ley el articulo 16 establece las siguientes: Haberes de retiro; pensiones y compensaciones; pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio; Fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; prestamos hipotecarios y a corto plazo; tiendas, granjas y centros de servicio; hoteles de tránsito; Casas hogar para retirados; Centros de bienestar infantil; Servicios funerarios; escuelas e internados; centros de alfabetización; centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo; orientación social; servicio médico integral; y servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

Capitulo segundo: Haberes de retiro, pensiones y compensaciones, pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio.

Capitulo tercero: Fondos de trabajo, fondos de ahorro y seguro de vida militar.

Capitulo cuarto: vivienda y otras prestaciones.

Capitulo quinto: escuelas, becas, crédito de capacitación.

Capitulo sexto: servicio médico integral.

TITULO TERCERO: Comprende dos capitulos referidos a pruebas y procedimientos.

TITULO CUARTO: en su capitulo único se estipula lo relativo a prevenciones generales.

D. Ley del I.S.S.E.M.Y.M.

El Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios es un organismo público, descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio así lo establece el artículo 13 de la ley que regula a esta institución.

Al igual que las demás instituciones de seguridad social tiene como objeto regular el régimen de seguridad social a favor de los servidores públicos del Estado y Municipios.

Dentro de la historia del Estado de México encontramos que el ordenamiento legal que constituye el primer antecedente legislativo, es la Ley de Accidentes de trabajo del Estado de México promulgada por el general Vicente Villada el 30 de abril de 1904, donde se trata de evitar mediante su legislación, los problemas de las familias obreras, derivados de los riesgos de profesionales, apoyados en la responsabilidad de los patrones. "Es además en el Estado de México, obligación moral cargada de herencia y deber constitucional. Herencia por que no se puede olvidar los ideales de Ignacio Ramírez, que fueron esencia y reflejo de los afanes de protección social contenidos en el pensamiento liberal de finales del siglo pasado. Otro extraordinario mexiquense fue Adolfo López Mateos que sentó bases al

régimen nacional de seguridad social que se sustenta precisamente en la justicia y en la igualdad entre los hombres".³³

Adolfo López Mateos define a la seguridad social como la liberación de los trabajadores del asedio de la necesidad de la inseguridad, de la pobreza y del abandono de la enfermedad.

Otras legislaciones en materia de seguridad social son la Sociedad Cooperativa para el empleado público del Estado de México, así como la dirección de Pensiones en 1951 y finalmente en 1969 la ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.

Tuvo motivos similares para su creación, como las demás instituciones de seguridad social, reducir la desigualdad y alcanzar un desarrollo que garantice, en el presente y en el futuro, seguridad y tranquilidad para el trabajador y sus familias. "Pues vivir con certidumbre, es una aspiración que va mas allá de una simple demanda, es un derecho que todo trabajador tiene para gozar de las satisfactores que él mismo ha contribuido a forjar."³⁴ Por ese motivo es importante la seguridad social para el desarrollo armónico y equilibrado del ser humano.

El pasado y el presente de las instituciones de Seguridad Social son de lucha constante, por ello el 14 de octubre de 1994 es publicada en la gaceta del

³³ GONZALEZ SALAS, Marcela. *Informe del Instituto de Seguridad social del Estado de México y Municipios*, 1996 p. 55

Gobierno del Estado de México la Nueva Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios. En la cual el gobierno del Estado concibe a la seguridad social como un deber del gobierno, es un quehacer público para la dignidad humana.

Esta ley establece en su artículo 10 las siguientes prestaciones con carácter obligatorio:

“... I. SERVICIOS MEDICOS:

1. Medicina preventiva
2. Atención de enfermedades no profesionales y maternidad
3. Atención de riesgos de trabajo.

II. SOCIOECONOMICAS:

1. Pensiones por:
 - a) Jubilación
 - b) Retiro por edad y tiempo de servicios.
 - c) inhabilitación
 - d) Retiro de edad avanzada.
 - e) Fallecimiento.
2. Seguro por fallecimiento
3. Fondo integro por separación

CAPITULO III

EL SISTEMA DE AHORRO

PARA EL RETIRO

A. Reformas de 1992 a la Ley del Seguro Social.

El día 10 de febrero de 1992 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley tendiente a reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, con el objeto de establecer un nuevo esquema de seguridad social denominado Sistema de Ahorro para el Retiro.

En la exposición de motivos se manifiesta que “ esta iniciativa propone el establecimiento de una prestación de seguridad social con carácter de seguro, adicional a las que establece la Ley del Seguro Social, la cual estaría encaminada a la protección y el bienestar de los trabajadores y de sus familiares. Se trata de un seguro de retiro que se instrumentaría a través de un sistema de ahorro.

Este seguro tendría por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias abiertas a su nombre en las que los patrones acreditaran tanto las cuotas correspondientes a este nuevo seguro de retiro”.³⁵

Por la necesidad de tomar providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro siendo preciso, para atender, ese reclamo social, que el país cuente con

³⁵ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. *Diario de los debates*, febrero 9 de 1992 P.p. 255, 256

sistemas de ahorro que comprendan varios sectores de la población y que estén sustentados en una base financiera sólida, lo cual permitiría a los trabajadores disponer de mayores recursos al momento de su retiro.

La propuesta de esta iniciativa tiene la atención plasmada en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional, en el sentido de permitir que en las reformas de la Ley del Seguro Social se contemplen no sólo los seguros numerados en la Constitución, sino cualquier otro "encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares", características que se deben identificar claramente en la prestación que se propone.

Las características del seguro de retiro que se expresan en la exposición de motivos son las siguientes:

- a) Se beneficiará a todos los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro social y sus beneficiarios. Para trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establecerá un sistema con características similares.
- b) Los patrones estarán obligados a cubrir cuotas del 2% al seguro de retiro sobre el salario base de cotización, estableciendo como limite

- el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.
- c) Las cuotas se cubrirán mediante la entrega de los recursos en instituciones de crédito para su abono en cuentas individuales abiertas a nombre de los trabajadores.
 - d) Las instituciones de crédito actuarán, en la recepción de dichas cuotas, así como en la operación de las cuentas individuales citadas, por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - e) Las cuentas individuales citadas podrían tener dos subcuentas; la del seguro de retiro y la del fondo nacional de la vivienda.
 - f) Las cuotas se acreditarán mediante la entrega que realizarán los patrones a cada uno de sus trabajadores del comprobante expedido por la institución de crédito respectiva, lo que convertiría al trabajador en partícipe de la fiscalización.
 - g) Los saldos de las subcuentas del seguro de retiro se ajustaran periódicamente en función del índice nacional de precios al consumidor publicado por el Banco de México y causarán intereses a una tasa real no menor del 2% anual pagaderos mensualmente. Todo ello con el propósito de que el ahorro formado por los

trabajadores a lo largo de su vida laboral mantenga su poder adquisitivo y lo incremente en terminos reales.

- h) Eventualmente, los trabajadores podrán traspasar los recursos depositados en las subcuentas del seguro de retiro a sociedades de inversión. Esto abriría la posibilidad a los trabajadores de obtener un rendimiento real superior, asumiendo el riesgo de que el mismo sea menor.
- i) Los fondos de las cuentas individuales serán susceptibles de retiro, en los casos en que el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del Instituto Mexicano del Seguro Social o del fondo privado de pensiones establecido por su patrón, sin perjuicio del derecho a designar beneficiarios para el caso de muerte que asistiría a todos los trabajadores.
- j) En caso de que el trabajador perdiera su empleo temporalmente, tendría la opción de efectuar retiros hasta por el 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro a fin de afrontar este tipo de contingencia.
- k) Los trabajadores podrán hacer aportaciones adicionales en todo tiempo, lo que les permitirá contar con mayores recursos para su retiro, fomentando así en habito del ahorro.

- l) Los beneficios derivados del sistema, serian independientes de los que estén obligados a proporcionar los patrones a favor de sus trabajadores, por razones legales o contractuales.

La Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social tuvo como propósito: "Se reforman los artículos 10,11 fracciones III, IV; 33, 45 primero y segundo párrafo, 246 fracción III y IV y 253 fracción I. Se adicionan una fracción V al artículo 11; al título segundo un capítulo V bis denominado *Del seguro de retiro* con los artículos 183 A al 183 S; el artículo 231 bis. la fracción V del artículo 246; al título quinto un capítulo V bis denominado *Del comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro* con los artículos 258 F al 258 H; un tercer párrafo al artículo 271 y el artículo 280 bis".³⁶

Antes de ser aprobada esta iniciativa de reforma y adición a la Ley del Seguro Social se suscitó en la Cámara de Diputados un debate donde los participantes de oposición mostraron su descontento y desaprobación a esta Iniciativa.

Los primeros en manifestar su inconformidad fueron los de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista quienes propusieron una moción suspensiva a la Iniciativa de Reforma y Adiciones a la Ley del Seguro Social

³⁶ *Idem* p. 260

argumentando que faltó tiempo para consultar a todos los sectores involucrados principalmente a la clase obrera, quienes deben opinar la conveniencia o no de aceptar un sistema de ahorro que les garantiza beneficios pero a largo plazo, y no les resuelve ningún problema económico de inmediato, además mencionaban que si el sistema es para largo plazo no había nada que presionara a aprobarlo de inmediato.

El diputado Heriberto Gaytán Marqués del Partido Popular Socialista manifestaba que cómo era posible que siendo hoy cuando el trabajador está urgido de elevar sus condiciones de vida, sus medios de subsistencia, se establezca un sistema que dentro de 20 o 30 años podría saber si le beneficiara o no.

Otro diputado que estaba de acuerdo a la moción suspensiva fue Guillermo Flores Velasco de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática quien manifestó que la iniciativa presentada va en contra de los intereses de la Nación y de los trabajadores, puesto que trata de romper todo concepto de seguridad social al individualizar estas prestaciones, pretendiendo que el trabajador por sí mismo resuelva su seguridad social a través de su propio ahorro, rompiendo así el esquema de solidaridad establecido en la constitución.

“Además de que al aprobar esta iniciativa, qué le diríamos a los jubilados actuales y a los que van a jubilarse dentro de los próximos 15 años, que hay borrón y cuenta nueva, que nos equivocamos, que fue una falla la que tuvimos y que no podemos resolver este problema y que estamos, ahora sí, pensando en resolver este problema para futuras generaciones”³⁷

Después de los argumentos a favor y en contra de la moción suspensiva para que esta iniciativa se discutiera en la siguiente sesión ordinaria, se llevo acabo la votación, en la cual por estar compuesta la cámara por mayoría de la fracción del Partido Revolucionario Institucional, no fue aceptada la moción suspensiva a esta iniciativa.

Desechada la moción suspensiva se procedió para discutir la iniciativa de Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social, que se llevo acabo de forma general y posteriormente de forma particular. En esta discusión participaron cincuenta diputados para manifestarse a favor y en contra de la misma.

Al iniciar el debate el diputado del Partido Revolucionario Institucional Miguel Angel Garza expuso el contenido del dictamen de la Comisión de Seguridad Social en el cual resaltan los siguientes argumentos a favor de esta iniciativa.

³⁷ *Idem* p. 268

“El seguro de retiro, que se propone es otro seguro mas, que enriquecerá, de merecer la aprobación de esta soberanía, la gama de prestaciones que actualmente dan forma a la seguridad social a que alude la mencionada fracción XXIX del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”³⁸

Manifestaba que no se trataba de una pensión vitalicia ni distinta a la que el trabajador tiene derecho en la actualidad, sino que se trata de un fondo de retiro que el trabajador en plena libertad y con total autonomía, cuando tengo derecho a recibirlo podrá decidir cual es su destino y su uso.

En cuanto al mecanismo de recaudación del 2% será a cargo de instituciones de crédito; ya que cuentan con la infraestructura para la apertura y manejo de las cuentas individuales y que esto no significaba que se estaba desmantelando la seguridad social ni privatizando sus funciones. puesto que “el seguro de retiro se propone como parte del fondo de ahorro, cuya aportación patronal será depositada en el Banco de México y genera intereses como consecuencia de créditos otorgados al gobierno federal y la actuación de dichas instituciones de crédito será por cuenta y orden del Instituto Mexicano del Seguro Social, tanto para el recibo de la aportación, como para la entrega cuando se genera el derecho correspondiente”³⁹

³⁸ *Idem* p. 161

³⁹ *Idem* p. 163

Los argumentos en contra fueron de los partidos de oposición, el Popular Socialista, Acción Nacional y el de la Revolución Democrática; entre los argumentos en contra destacan los siguientes:

El Diputado del Partido de la Revolución Democrática José de Jesús Martín Del Campo Castañeda considera que las reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social son una creación de un fondo de ahorro forzoso y de largo plazo para financiar la inversión del gobierno federal, y que no soluciona la situación de los pensionados además que las instituciones bancarias se beneficiarán con la jugosa comisión por aperturas de cuentas y del conocido jineteo por cuatro días de dichos fondos.

Manifiesta que además de poner en evidencia la fragilidad de la supuesta lógica financiera con la que se verán enriquecidos millones de trabajadores, dentro de 40 años, también argumenta que su oposición al contenido de esta iniciativa desde el punto de vista jurídico es por que "la iniciativa presidencial es violatoria a la propia Constitución en su artículo 123, en su fracción XXIX, que establece de manera terminante lo siguiente: Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la misma establece que la seguridad social estará a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados. En ningún momento en el texto legal se

establece la posibilidad de que sean los particulares los que se encarguen de la seguridad social.

De igual importancia es el ámbito de la seguridad social, la cual, según la ley deberá garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para bienestar individual y colectivo, concepto que por ningún motivo pueden ser disminuidos por la ley reglamentaria, como lo es la Ley del Seguro Social.

La utilidad pública es un concepto que protege el interés de la colectividad y este solo podrá manejarse por el gobierno, representante de la sociedad. En el caso que nos ocupa, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, eleva a rango constitucional la figura de utilidad pública para la seguridad social que se encuentra conceptuada en la Ley del Seguro Social. De esta forma una modificación como la que se propone a la Ley del Seguro Social que altere los principios de utilidad pública en materia de seguridad social serán contrarias a la constitución⁴⁰.

Además hace una observación al artículo 183- G del proyecto el cual establece la facultad de los trabajadores titulares de las cuentas de ahorro a presentar sus reclamaciones contra las instituciones de crédito ante la Comisión Nacional Bancaria mediante un procedimiento de conciliación que

⁴⁰ *idem* p. 175

se sujetara a lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la ley de instituciones de crédito, dichos artículos no contienen ninguna medida de conciliación a favor del trabajador, y regulan situaciones completamente diferentes a las que establece el artículo 183- G.

Otra de las importantes intervenciones fue la del diputado Jorge Tovar Montañés quien en sus argumentos manifestó su preocupación por la inversión productiva que tendrá este 2% del ahorro de los trabajadores, menciona que no hay claridad, pues no se menciona a qué sectores de la economía se va a invertir y recordó las palabras del diputado Aceves del Partido Revolucionario Institucional quien dijo - seremos vigilantes que así sea - ¿Qué significa esto?, pues que no hay ninguna seguridad de que esa inversión, de los enormes recursos vaya a ser efectiva para la inversión productiva, de manera que se va a instrumentar sin seguridad, sin candados para evitar que crezcan desmesuradamente las aseguradoras extranjeras, puesto que en toda la iniciativa no se regula claramente el papel que jugarán las instituciones de crédito.

Durante el debate se realizaron algunas observaciones a los artículos que componen la Iniciativa de Reforma y Adición a la Ley del Seguro Social sin embargo de las propuestas que hicieron los partidos de oposición ninguna fue aprobada, solo fueron agregadas por el pleno de la Cámara de Diputados

las hechas por el Partido Revolucionario Institucional, pese a los argumentos en contra de esta iniciativa y puesto que la Cámara estaba compuesta por mayoría del Partido Revolucionario Institucional, esta iniciativa se aprobó en lo general por 357 votos en pro, 41 en contra y dos abstenciones y en lo particular por 351 en pro, 35 en contra y una abstención.

De esta manera el 24 de febrero de 1992 fue publicado el Decreto de las Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación y entro en vigor el 1º de mayo de 1992

A pesar de la observación del Diputado José de Jesús Martín Del Campo Castañeda acerca del artículo 183 - G, éste fue aprobado con el error de los artículos 95 y 96 de la Ley de Instituciones de Crédito y fue hasta el 12 de marzo de 1992 cuando en una Fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación donde se hace la corrección.

El 4 de junio de 1992 se presenta otra Iniciativa de Decreto que Reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social y es presentada a la Cámara de Diputados el día 9 de junio del año en curso, el antecedente de esta iniciativa es que durante la sesión extraordinaria del mes de febrero donde se consideró pertinente hacer un pronunciamiento, cuyo objeto seria concertar acuerdos que permitieran establecer los mecanismos para lograr la

complementación de ingresos que coadyuven a mejorar el nivel de vida de los pensionados y jubilados del Instituto Mexicano Seguro Social.

El proyecto de decreto que reforma el artículo 168 de la Ley del Seguro Social es el siguiente: "Artículo Unico. Se reforma el primer párrafo del artículo 168 de la Ley del Seguro Social para quedar de la siguiente manera:

Artículo 168: La pensión de invalidez, de vejez o cesantía en edad avanzada incluyendo las asignaciones familiares y ayudas que en su caso correspondan, no podrá ser inferior al noventa por ciento del salario mínimo general que rija para el Distrito Federal."⁴¹

En la exposición de motivos se manifiesta que es una "propuesta de carácter económico, consiste en elevar la cuantía mínima de las pensiones establecidas en el artículo 168 de la Ley del Seguro Social del 80 al 90% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Es importante destacar que esta propuesta fue aprobada por el Consejo de Administración del Seguro Social después de un estudio profundo y razonado de la problemática y que pretende tanto dar una respuesta inmediata exigida por nosotros, como mantener el equilibrio financiero del propio instituto, para garantizar el cumplimiento presente y futuro de sus obligaciones económicas y sociales con los trabajadores mexicanos en activo"⁴²

⁴¹ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, junio 4 de 1992 p. 2311

⁴² *Idem* p. 2314

Los diputados que presentan esta iniciativa consideran que es insuficiente y que no resuelve con plenitud la problemática de los jubilados y pensionados pero del seguro Social, la única solución por estos momentos es el aumento al 90%.

En el debate que se llevó previo a la aprobación de esta iniciativa algunos de los argumentos en contra fueron, que como era posible presentar una propuesta para legislar una cuantía mínima del 90% con el argumento de que esa fue la cantidad que fijo el Consejo Administrativo del Seguro Social y que por lo tanto no se puede aumentar, entonces ¿Qué papel juega la Cámara de Diputados?, si se llevan propuestas de reforma ya aprobadas, donde que da la facultad del Congreso para legislar.

Al igual que la iniciativa del mes de febrero esta fue aprobada por mayoría, la cual entro en vigor el 1° de enero de 1993

B. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Como se menciona en el apartado anterior el Sistema de Ahorro para el Retiro se establece en México mediante una adición a la Ley del Seguro Social el 24 de febrero de 1992, integrado en el artículo V- bis *Del seguro de retiro* dicha adición no regulaba con claridad los Sistemas de Ahorro para el Retiro solo se remitía a la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (C.O.N.S.A.R.) y es hasta el 22 de junio de 1994 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual no hacía otra cosa que reglamentar, precisamente, las funciones, facultades y atribuciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro, sin incluir las reglas relativas a los mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento propio de los sistemas de ahorro para el retiro.

No obstante lo anterior es hasta después de la publicación de la Nueva Ley del Seguro Social, el 21 de diciembre de 1995, cuando se ve la necesidad de crear un ordenamiento legal encargado de regular con mas claridad a los sistemas de ahorro para el retiro, además que fuera congruente con esta nueva ley.

De esa manera es creada la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Mayo de 1996,

misma que conforme a su articulado transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación, por cierto la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, abrogó la anterior Ley para la Coordinación del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como todas las disposiciones legales que a ella se opongán.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y participantes, así lo establece en su artículo primero. "Entendiéndose como participantes a las Instituciones de crédito, Administradoras de Fondos para el Retiro (A.F.O.R.E.), Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (S.I.E.F.O.R.E) e instituciones de seguros; a las empresas operadoras o concesionarias para operar la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (B.D.N.S.A.R.), y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los Sistemas de Ahorro para el Retiro".⁴³

Es indispensable el análisis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en forma panorámica y globalizada con la finalidad de que nos formemos cuando menos una idea del marco jurídico que rige en México en

⁴³ BONIFAZ MOLINA, Carlos Alfredo. *Comentarios al decreto de Ley de Los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su proyecto de reglamento*. Revista de Investigaciones Jurídicas. año 20, N° 20, México, 1996 P 799

esta materia a partir de 1997 y así mismo formarnos un criterio para el análisis del siguiente capítulo.

Dicho lo anterior, procedamos a continuación a referirnos a la composición de la citada legislación, procurando realizar paralelamente los comentarios que nos merezcan alguna de sus disposiciones.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro esta compuesta por 118 artículos y 19 transitorios dividida por nueve capítulos.

Capítulo I. De las disposiciones preliminares, compuesto por cuatro artículos. En el artículo 1º, como ya mencionamos establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, además involucra en la coordinación obligada del Nuevo Sistema de Retiro a instituciones de seguridad social en México; como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Fomento Nacional de Vivienda para los Trabajadores excluyendo al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México quienes obviamente enfrentan riesgos diferentes al de los empleados civiles, todo lo cual conlleva a un sistema de jubilación asociado a contingencias diferentes.

El artículo 2° señala las funciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el artículo 3° se precisan las definiciones de los conceptos que serán utilizados en dicho cuerpo normativo; en tanto en el artículo 4° se establece, con meridiana claridad, que la interpretación de dicha legislación para efectos de índole administrativo corresponderá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pretendiendo con ello impedir que los participantes apliquen criterios particularizados, conforme pudiera convenir a sus intereses.

Capítulo II. Menciona específicamente a las atribuciones de la Comisión nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, consta de dos secciones, la primera está compuesta sólo por el artículo 5°, precisa las facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, lo criticable “es la facultad reglamentaria implícita, contemplada en la fracción I de dicho precepto en comentario. Aunque la Ley utilice el verbo *regular* se equipara a *reglamentar* facultad ésta que en nuestro sistema jurídico es exclusiva del Presidente de la República conforme lo establece el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal. Es de esperarse que surjan conflictos constitucionales,

derivados de dicha facultad regulatoria de que se halla investida la Comisión Nacional del sistema de Ahorro para el Retiro⁴⁴

La sección segunda se refiere a los órganos de gobierno que conforman a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, los cuales son: La Junta de Gobierno, la Presidencia de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Comité Consultivo y de Vigilancia, su composición y facultades.

Capítulo III. Está compuesto por cinco secciones las cuales se refiere a los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, estableciéndose que son las Administradoras de Fondos para el Retiro (A.F.O.R.E.) y las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (S.I.E.F.O.R.E.); que se analizara posteriormente en los apartados C y E respectivamente de este capítulo de tesis.

Además en la sección IV precisa también el objeto legal de las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (B.D.N.S.A.R.) y como deberán ser las relaciones entre las Administradoras de Ahorro para el Retiro con respecto de otros grupos y entidades financieras, con la finalidad primordial de prevenir los conflictos de interés.

⁴⁴ RUIZ MORENO, Angel Guillermo. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social* Editorial Porrúa, Mexico, 1997 P. 369

El artículo 57 de la Ley en estudio, establece:

“La Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, es aquella conformada por la información procedente de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado”.

Es probable que pueda parecer que la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro resulta ser la participante menos importante del Sistema pero desde nuestro punto de vista la trascendencia de sus servicios es innegable porque precisamente toda la información de los Sistemas de Ahorro para el Retiro la manejan las concesionarias que la operen, y por ende la información de las otras participantes será contrastada con la que se guarde en esta Base Concentradora de Datos; ahí radica precisamente su singular importancia, convirtiéndose entonces en un instrumento vital en la operación y de control efectivo por parte del Gobierno Federal.

En los artículos del 58 al 61 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se establece el objeto exclusivo de las empresas operadoras y los límites de su función, así como la forma de terminación de la concesión, además de 16 causas específicas por la que puede ser revocada, por la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la respectiva concesión

discrecionalmente concedida. En su artículo 62 de esta ley establece las causas para requisa de las instalaciones la cual se mantendrá mientras existan las condiciones que la motivaron; tales casos son: por desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando esté en peligro la seguridad nacional, la paz interior o la economía del país.

Capítulo IV. Titulado de la cuenta individual y de los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de contratación colectiva. Se compone de dos secciones; la primera sección de la cuenta individual, primeramente debe puntualizarse que el artículo 159 fracción I de la Nueva Ley del Seguro Social, define lo que debe entenderse por cuenta individual, que resulta ser aquella que se abre en la Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro para cada uno de los sujetos asegurados, en la que se depositaran las cuotas obrero- patronales y la aportación del Estado en la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En el artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro establece el derecho del trabajador a la apertura de su cuenta individual así como de invertir sus recursos en una sociedad de inversión. El artículo 75 establece la creación de una cuenta concentradora a nombre del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Banco de México la cual se encargara de administrar los recursos correspondientes a las cuotas obrero- patronales en

tanto se lleven a cabo los procesos de individualización necesarios para transferirse a las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, elegidas por los trabajadores.

Es importante mencionar que las aportaciones que correspondan a los trabajadores que no elijan Administradora, serán enviadas a la administradora que indique la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro conforme lo establece el artículo 35 del Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro que entrara en vigor el 1° de enero de 2001 según su articulado transitorio.

De vital importancia operativa resulta ser el texto del artículo 77 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro precepto que establece que los propios Institutos de Seguridad Social lleven acabo la recaudación de las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro, excepto las aportaciones voluntarias.

No se debe perder de vista, por la trascendencia que ello reviste el artículo 81 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, ya que establece los procedimientos al calculo del monto constitutivo para la contratación de rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia, estarán a cargo de un comité multidisciplinario conformado por once miembros e integrado de la siguiente forma: tres de la Comisión Nacional de Seguros; dos de la Secretaria de

Hacienda y Crédito Público; dos por el Instituto Mexicano del Seguro Social; dos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y dos de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Por lo que el legislador determinó que tal responsabilidad la asumiera un órgano colegiado exento de intereses particulares medida legal que opinamos resulta atinada cuando menos en el papel y que habremos de observar cómo funciona en la práctica.

En su sección segunda este se establece las reglas y requisitos del registro de los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de contratación colectiva y el control que se llevara en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Capítulo V.- Establece las reglas de supervisión de los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, dividido en tres secciones. La primera sección regula la forma en que debe llevarse la contabilidad por parte de las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos de Ahorro para el Retiro establecida en los artículos 84 al 88 de la Ley en estudio. Establecen que los sistemas y registros deberán conservarse a disposición de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro durante un plazo de 10 años, debiendo además para

conocimiento de los cuentahabientes, publicar sus estados financieros trimestral y anualmente en cuanto menos dos diarios de circulación nacional.

La sección segunda formada por los artículos 89 al 95 regula la manera en que debe efectuarse la supervisión a las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializada de los Fondos para el Retiro y la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, que la propia Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro con base a sus atribuciones legales para realizar.

En donde se establece que los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro están obligados a recibir las visitas de supervisión y proporcionar toda la información y documentación que le requieran. Todos los inspectores y visitantes deberán tener conocimientos en materia financiera y además de reunir los requisitos previstos en el artículo 70 del Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La sección III de este capítulo se encuentra compuesta por los artículos 96, 97 y 98, denominado *De la intervención administrativa y Gerencial*. La intervención administrativa "se dará cuando a través del resultado de la supervisión efectuada se compruebe que la operación de alguno de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro no se ha realizado acatando las disposiciones normativas aplicables; en tales casos, el presidente de la

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro dictara las medidas correctivas necesarias para su regularización y si transcurrido el plazo concedido al efecto no se han corregido las anomalías detectadas, la junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro podrá disponer que se intervenga administrativamente al participante de que se trate, designándose el interventor que normalice las aportaciones”⁴⁵

El artículo 98 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro determina la intervención Gerencial la cual será de 6 meses, de no resolverse los problemas detectados en dicho plazo, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro a la intervención Gerencial y procederá a revocar la autorización o concesión otorgada a la sociedad de que se trate, lo que conlleva la disolución y liquidación de la Administradora de Fondos para el Retiro.

Capítulo VI. De las Sanciones Administrativas, compuesta por cuatro artículos el 99, 100, 101 y 102, contemplados para cualquier persona que incumplan o contravenga normas del nuevo sistema de ahorro y pensiones mexicano, multas que serán aplicadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y que van, conforme al artículo 100 de dicha legislación, según la hipótesis específica de cada caso en particular, desde los diez hasta los veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito

⁴⁵ *Idem* p. 386

Federal, al momento de cometerse la infracción de que se trate. El artículo 101 establece que las multas deberán ser pagadas dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. El artículo 102 establece el medio optativo de defensa a agotar por la imposición de sanciones económicas por parte de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, al igual que las reglas del procedimiento relativo al recurso de revocación, fijándose su tramitación y resolución al cargo de la propia Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Observamos una enorme aplicación de reglas fiscales en este procedimiento, lo que corrobora la enorme influencia de esta disciplina en el derecho de la seguridad social, tratándose de un medio de impugnación que debe ser considerado de aplicación estricta, lo que atendiendo a las circunstancias consideramos correcto.

Capítulo VII. Establece pormenorizadamente todas las conductas que se tipificarán y sancionarán como delitos específicos, en materia del sistema de retiro y pensiones mexicano. Los artículos del 103 al 108 de esta ley establecen no sólo las figuras delictivas, sino todas las circunstancias que rodean la comisión y correlativa sanción de estos ilícitos o tipos penales específicos, mismos que brevemente resumimos de la siguiente forma.

El artículo 103 establece que quienes usurpen la operación y se ostenten como administradora de fondos de ahorro para el retiro, Sociedad de Inversión

Especializada de Fondos de Ahorro para el Retiro o Base Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, sin tener la autorización o concesión respectiva, tendrán una sanción corporal de dos a diez años de prisión y multa de doscientos a doce mil días de salario.

A los empleados y funcionarios de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro que dispongan de fondos, valores y documentos para fines distintos a los de la ley, tendrán una sanción corporal de dos a diez años de prisión y multa de cinco mil a veinte mil días de salario, dispone el artículo 104

Por su parte el artículo 105, los miembros del consejo de administración o persona que desempeñe funciones directivas, cargos, empleos o comisiones en las Administradoras o Sociedades de Inversión, que obtengan lucro indebido a través de información falsa o lo obtengan usando información privilegiada que produzca en su provecho un lucro por la variación del 10% o más, con relación al precio del mercado financiero entre los precios de compra y venta de valores, títulos de crédito o documentos a los que tenga acceso. La sanción corporal será de seis meses a cinco años de prisión, y multa de dos a tres veces el beneficio obtenido o la pérdida evitada.

El párrafo primero del artículo 101 establece que, a los miembros de la junta de gobierno, y del comité consultivo y de vigilancia de la Comisión

Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, que revelen información *confidencial* a la que tengan acceso en razón de su cargo, tendrán una sanción corporal de tres a seis años de prisión.

El segundo párrafo del mismo numeral dispone que a los mismos *funcionarios del párrafo anterior que obtengan un lucro indebido, ya directamente o por interpósita persona, o ya a favor de un tercero, la sanción corporal será de cinco o nueve años de prisión, estableciendo en el tercer párrafo que los miembros de la Junta de Gobierno, así como del Comité Consultivo y de Vigilancia, que tengan el carácter de servidores públicos, la sanción corporal será la prevista en los dos incisos anteriores pero aumentada en un 50%.*

Todos los delitos previstos en este capítulo solamente se perseguirán por querrela expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; cuando se presuma la existencia de algún delito tipificado por la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Tenemos la esperanza de que tales disposiciones legales coadyuven a disuadir a quienes pretendan aprovecharse del ahorro de los mexicanos, *exigiendo se apliquen con todo el rigor de la ley a quienes delincan en esta materia.*

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

Capítulo VIII. Compuesto solo por dos artículos el 109 y 110 que establecen el procedimiento de conciliación y arbitraje que podrán agotar los trabajadores titulares de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro y/o sus beneficiarios, lo que podrán hacer de manera directa o por conducto de sus apoderados o de sus representantes sindicales debidamente autorizados al efecto, procedimiento que también podrán agotar los patrones cuando resientan alguna afectación o perjuicio.

Lo más trascendente de todas las disposiciones del artículo 109 de esta ley es la obligación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro a suplir, en beneficio de los trabajadores o de sus beneficiarios, la deficiencia de la que adolezcan sus reclamaciones.

Resulta necesario analizar integralmente el texto del artículo 110 de la ley en estudio, mismo que establece las reglas básicas del procedimiento conciliatorio y de arbitraje, el que por cierto, no debe interpretarse como de carácter fiscal así lo dispone el artículo 117 de esta legislación; por tal motivo, "interpretado tal precepto en contrario sentido resulta ser un procedimiento de naturaleza laboral"⁴⁶

El procedimiento conciliatorio puede considerarse como necesario para la resolución de los conflictos surgidos en esta materia; bastará con presentar un

⁴⁶ *Idem* p. 390

escrito en el que conste la reclamación por duplicado, respecto del cual la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro podrá solicitar sea aclarado en su caso necesario dentro de un lapso de 10 días hábiles bajo el apercibimiento que de no hacerlo se tendrá por no presentada la reclamación, misma que desde luego interrumpirá los términos prescriptivos que pudiera correr.

Luego de admitida, la Comisión solicitará a la otra parte un informe, también por duplicado, que deberá desahogarse dentro de los treinta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de la interposición de la reclamación, junta que podrá diferirse por una sola vez, y en este evento deberá verificarse dentro de los ocho días hábiles siguientes al de diferimento.

El párrafo segundo del inciso c de la fracción II a la letra dice:

“Si no comparece el reclamante sin causa justificada, se entenderá que no desea la conciliación y que es su voluntad no someter sus diferencias a juicio arbitral, siendo improcedente presentar nueva reclamación sobre el mismo caso, dejando a salvo sus derechos para que concurra ante la instancia que considere conducente, sino comparece la institución de crédito o la administradora a pesar de haber sido notificada y apercibida, se señalará nuevo día y hora para la celebración de la junta de avenencia y se le impondrá

una multa de mil a tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal".⁴⁷

El proceso conciliatorio se tendrá formalmente agotado en tres hipótesis:

- a) Si el reclamante no concurre a la junta de avenencia;
- b) Si al concurrir las partes expresan la voluntad de no conciliar sus diferencias y,
- c) Para el evento de que efectivamente las concilien.

En cualquier caso, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro levantará de ello acta debidamente circunstanciada, haciendo constar la terminación del procedimiento conciliatorio o la decisión de las partes que tomen sobre el juicio arbitral previsto en la ley en estudio, toda vez que celebrarse la junta de avenencia el conciliador de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro exhortara a las partes, para que concilien sus intereses controvertidos, y si ello no fuese posible, les invitara para que se sometan a su controversia al juicio arbitral en donde la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro fungirá como árbitro. Si las partes deciden someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión, el juicio arbitral será en amigable composición; en el cual la Comisión propondrá las reglas del juicio, de las cuales las partes deben manifestar su expresa conformidad para

⁴⁷ *Idem* p. 391

que no exista incidente de ninguna especie y la resolución arbitral no admitirá mas recurso que el de la aclaración que deberá ser promovida dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación del laudo.

Los laudos emitidos por la Comisión, se dictarán en conciencia a verdad sabia y buena fe guardada, sin sujeción a formalidades especiales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento así lo establece al artículo 110 en su fracción IV, en los mismos términos que al efecto establecen los artículos 837 fracción III, 840, 841 y relativos de la vigente Ley Federal del Trabajo, en el entendido que el laudo que concede a la Administradora de Fondos para el Retiro o institución de crédito, otorgará para su cumplimiento un plazo de quince días hábiles a partir de su notificación, cuando la resolución sea incumplida, la Comisión impondrá una multa de tres mil a diez mil días de salario mínimo general vigente del Distrito Federal y en caso de incumplimiento reiterados, se incrementara el monto de la sanción hasta un 50% calculando sobre el limite máximo de lo previsto en este artículo, pudiendo la Comisión optar incluso por suspender o revocar la autorización concedida a la Administradora de Fondos para el Retiro.

Cuando no se cumpla lo convenido en la conciliación la parte que resulte afectada por dicha actitud omisiva deberá acudir, conforme lo establece la ley en estudio, ante los tribunales competentes; "consideramos

que tales tribunales competentes es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje si atendemos la naturaleza laboral intrínseca del procedimiento, pese a que algunos sostienen que por razones de imperio y por tratarse de un laudo arbitral que debe ser homologado para su ejecución por la autoridad judicial – al que propiamente un conflicto entre personas -, bien podría recurrirse a los tribunales del fuero común en materia federal – como resulta ser los juzgados de Distrito – atento a una armónica y analógica interpretación de los artículos 18, 19, 354, 356 fracción I, 420 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletorio en materia de seguridad social”⁴⁸

Al respecto es importante mencionar que el texto del artículo 110 fracción V de la ley en estudio; por su deficiente redacción provocara este tipo de problemas jurídicos, lo que en la práctica habrá de resolver quien esta facultado para ello, en base a lo dispuesto en el artículo 4º de la legislación en estudio, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Por lo novedoso del sistema, al contemplarse derechos de orden publico e interés social de los trabajadores, hubiere sido preferible que se puntualizara cual es el tribunal competente, evitando asi o interpretaciones, quedando claras las reglas del juego para todos.

⁴⁸ *Idem* p 392

Es importante mencionar que los artículos del 95 al 97 del Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro que regulan el procedimiento de mérito no añaden nada nuevo para dilucidar tales problemas legales.

Capítulo IX. De las Disposiciones Generales, compuesto por los artículos 111 al 118; disposiciones que conviene citar, por resultar de evidente interés a nuestro análisis.

El artículo 11 establece la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación en los casos de las notificaciones, el recurso de revocación, las sanciones pecuniarias, el procedimiento de ejecución respecto de las multas impuestas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como la garantía del interés fiscal controvertido.

El artículo 112 establece que las Administradoras de Fondos para el Retiro, la Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro y las empresas operadoras de la Base Nacional de Datos del Sistema de Ahorro para el Retiro están obligadas a cubrir los derechos fiscales correspondientes, conforme lo dispuesto en el artículo 2º fracción IV del Código Fiscal de la Federación, contribuciones que se destinaran por cierto a cubrir parcial o totalmente el presupuesto de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En el artículo 113 se establece la obligación de los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro de proporcionar la información y documentación que les solicite la Comisión, de manera cabal y oportuna, coadyuvando así al correcto funcionamiento del sistema.

El artículo 114 establece la facultad de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para recibir reclamaciones que los interesados formulen en contra de las instituciones de seguros, relativas a las rentas vitalicias y/o a los seguros de sobrevivencia previstos en las leyes de seguridad social; sin embargo, deberá turnarlas a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para que esta proceda en consecuencia, con arreglo a sus atribuciones.

Artículo 115 establece que las personas morales que utilicen las expresiones AFORE y/o SIEFORE o se ostente como dichas instituciones sin tener la concesión para tal efecto, se les sancionara con multa de mil a veinte mil días de salario mínimo en el Distrito Federal como lo establece el artículo 103 de la legislación en estudio.

El artículo 116 establece que los trabajadores burócratas afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realizaran sus operaciones de las cuentas individuales de conformidad con lo que disponga la Ley del Instituto.

El artículo 117 a la letra dice: Las disposiciones de esta Ley no deberán interpretarse como de carácter fiscal.

“Por lo tanto, deberán ser consideradas de naturaleza administrativa todas las disposiciones de dicha legislación, en cuanto atañe a la operación del sistema; y serán de índole laboral en lo que se refiere a los derechos y prestaciones propias de los trabajadores afiliados al sistema o de sus beneficiarios”.⁴⁹

El artículo 118 establece que las relaciones entre las Administradoras de Fondos de Ahorro para el retiro y las empresas operadoras de la Base Nacional de Datos del Sistema de Ahorro para el Retiro respecto de sus empleados se registrarán por lo dispuesto en el apartado A del Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo por virtud de lo cual dichos trabajadores no pueden considerarse como burócratas.

Con todo lo anterior, consideramos tener ya formada una visión panorámica completa de esta legislación en estudio, este tránsito histórico, del que habrán de dar cuenta algún día todos los mexicanos.

⁴⁹ ítem p. 394

C. Sujetos de la Relación Jurídica.

El sistema de ahorro para el retiro surgió por disposición de la ley como actividad previsional obligatoria a cargo de las empresas y trabajadores inicialmente constituido con las aportaciones del 2% sobre el sueldo del trabajador que debía hacer el patrón. Estas aportaciones inicialmente se constituían en cuentas abiertas en Instituciones de Crédito con características de inamovilidad elegidas por el patrón sin participación de la voluntad de los trabajadores. Muchas fueron las críticas que provocó el Sistema de Ahorro para el Retiro en sus orígenes, principalmente la falta de información al trabajador y la omisión de los bancos del envío de estados de cuenta. Estas y otras deficiencias en el sistema provocaron la necesidad de un cambio fundamental pero que lo hiciera operativo y confiable.

Con la promulgación de la Nueva Ley del Seguro Social (1995) y la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (1997). A continuación analizaremos a los principales sujetos de esta relación jurídica.

1. Patrón

En confrontación con la figura del trabajador, el patrón representa otro de los sujetos primarios de la relación jurídica de empleo. Su presencia como persona física es frecuente sobre todo en la pequeña empresa, donde se le puede encontrar supervisando los servicios de los trabajadores.

Patrón “es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél lo será también de éstos” así lo establece el artículo 10 de la Ley Federal de Trabajo.

Para efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios, así lo establece en su primer parte el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo.

Esta misma ley en su artículo 13 establece que serán considerados patrones las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores.

Así las personas físicas y morales, o pequeña y mediana empresa están obligadas a lo establecido en el artículo 15 fracción VII de la Ley del Seguro Social:

“... Cumplir con las obligaciones que le impone el capítulo sexto del título II de esta ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y muerte”.

Dichas obligaciones son las siguientes:

- Estarán obligados siempre que contraten un nuevo trabajador a solicitar su número de seguridad social y el nombre de la administradora que opere su cuenta individual.
- Deberá entregar bimestralmente a los sindicatos o a cualquier otra organización representativa de los trabajadores asegurados una relación de las aportaciones hechas a favor de cada uno de ellos.
- Es responsable de los daños y perjuicios que se causen al trabajador a sus beneficiarios, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlos o de avisar de su salario real a los cambios que sufre este, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este capítulo, o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía.
- Cada vez que se contrate un nuevo trabajador solicitar su número de clave única de registro de población (C.U.R.P.)
- Presentar al Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado copia con firma autógrafa del informe sobre la situación fiscal del contribuyente.
- Realizar las aportaciones de las subcuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro.

2. Trabajador.

Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, así lo establece el artículo 8º de la Ley Federal de Trabajo.

Como mencionaba anteriormente a partir de la Nueva Ley del Seguro social los mas beneficiados en este nuevo régimen de seguridad social son sin lugar a duda los trabajadores, y así se ve plasmado en lo que corresponde al Sistema de Ahorro para el Retiro en la Ley del Seguro Social.

Algunos de los derechos de los trabajadores son los siguientes:

- Es derecho de todo trabajador asegurado contar con una cuenta individual (artículo 174).
- Tendrá el derecho de elegir a la Administradora de Fondos para el Retiro que operará su cuenta individual (artículo 176).
- No deberán tener mas de una cuenta individual (artículo 177).
- El trabajador podrá, una vez al año solicitar el traspaso de su cuenta individual a otra administradora (artículo 178).
- Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a la relación laboral podrá hacer aportaciones voluntarias y retirar de su subcuenta la cantidad que resulte menor de setenta y cinco días de su propio salario (artículo 191).

- El trabajador podrá hacer aportaciones voluntarias en cualquier momento, así mismo disponer de ellas al menos una vez cada seis meses (artículo 192).

3. Administradora de Fondos para el Retiro.

Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canaliza los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión, así lo establece el artículo 18 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La Ley del Seguro Social en su artículo 188 establece que las administradoras operarán en sociedades de inversión responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.

Por disposición expresa de la ley, las Administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para obtener rentabilidad y seguridad en las inversiones que realicen las Sociedades de Inversión que administren; en el cabal cumplimiento de las funciones que le son propias, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y aseguraran que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos captados se realicen con ese objetivo.

“Las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro tienen pues un objetivo complejo establecido en la propia ley:

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores e invertir los recursos de dichas cuentas a través de las Sociedades de Inversión.
- Recibir de las instituciones de seguridad social las cuotas y aportaciones obligatorias, así como las aportaciones voluntarias que efectúen los trabajadores y patrones.
- Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social y sus rendimientos y enviar a los trabajadores los estados de cuentas correspondientes.
- Administrar y operar las Sociedades de Inversión, teniendo así el carácter de operadoras de fondos de inversión.
- Prestar a las Sociedades de Inversión servicios de distribución y recompra de sus acciones.
- Operar y pagar los retiros programados y parciales, con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores.

- Entregar recursos a las aseguradoras que el trabajador o sus beneficiarios elijan para la contratación de rentas vitalicias o de seguros de sobrevivencia.⁵⁰

Para constituirse y operar como Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro, deberá de contarse con la autorización expresa de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, desde luego previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El proceso de la integración, constitución, protocolización e inscripción en el Registro Público de Comercio, en donde consten sus estatutos sociales, nombres y las nacionalidades de los accionistas, así como todos los datos indispensables para ser considerados como Administradora y participante en el nuevo sistema de pensiones y retiro, ha de realizarse entre la fecha que entro en vigor la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (24 de mayo de 1996), y la fecha en que entrara en vigor la nueva Ley del Seguro Social (1º de julio de 1997) de tal manera que se encuentren operando formalmente a partir de la vigencia del nuevo sistema de pensiones.

Su denominación debe contener la expresión *Administradora de Fondos para el Retiro* o su abreviatura *AFORRE* y no utilizar expresiones en idioma

⁵⁰ CORTES ROCHA, Jaime. A.F.O.R.E. Y S.I.E.F.O.R.E., revista el Foro, tomo x n 1, 1997 Pp. 211,212

retiros programados y por depósito o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados.

Por su parte el artículo 38 de la Ley citada anteriormente, señala las prohibiciones expresas para las administradoras: emitir obligaciones, gravar su patrimonio, otorgar garantías o avales, adquirir valores salvo las excepciones legales, adquirir acciones de otras administradoras (salvo autorización expresa de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro), obtener préstamos o créditos, adquirir el control de empresas, así como las demás que les señale esta u otras leyes.

Tienen pues las administradoras funciones que caen en el ámbito del derecho público, consistente en la administración de aportaciones y la operación y pago de pensiones, funciones que hasta ahora correspondían a las instituciones oficiales de seguridad social; y funciones de derecho privado que equivalen a las que realizan las operadoras de sociedades de inversión.

“Si bien las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro son entidades de derecho privado, su constitución y funcionamiento están sujetos a la rectoría estatal, a través de una extensa normatividad contenida en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, su reglamento y las disposiciones de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Además, requieren

la autorización de dicha autoridad reguladora para su constitución y operación, por dedicarse a una actividad de interés público y de carácter social".⁵²

Es importante mencionar que las Administradoras que se constituyan legalmente abrirán, administrarán y operarán las cuentas individuales de los asegurados, de conformidad con las leyes de seguridad social, en tres subcuentas básicas: a) la subcuenta de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, b) la subcuenta de vivienda; y c) la subcuenta de aportaciones voluntarias.

⁵² CORTES ROCHA, Jaime *Ob. Cit.* p. 212

D. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
(C.O.N.S.A.R.)

El artículo 3º de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su fracción III establece:

“Artículo 3º. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

...III La Comisión, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;”

Esta Comisión “es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los terminos de la Ley del Sistema de Ahorro Retiro, cuyo objeto primordial es coordinar, regular, supervisar y vigilar los Sistemas de Ahorro para el Retiro”.⁵³

El artículo 5º de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, enumera las facultades de la Comisión, destacando entre otras, la de otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a las Administradoras, a las Sociedades de Inversión y a las Empresas Operadoras, la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con relación a su ámbito competencial, es importante mencionar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión

⁵³ BONIFAZ MOLINA, Carlos Alfredo. “Comentario al decreto de la ley de l Sistema de Ahorro para el Retiro y su proyecto de reglamento”. Revista de Investigaciones Jurídicas, año 20, nº20, México 1996, p. 800

Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de común acuerdo, establecen las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión, situación, que en su caso, debe ser del pleno conocimiento de los particulares, para evitar así la frecuente práctica de actos ilegales y arbitros; imponer sanciones y multas y las demás que la Ley y reglamento le otorguen.

Como ya mencione los órganos de gobierno de Comisión son: La Junta de Gobierno; la Presidencia y el Comité Consultivo y de vigilancia. Los cuales procederé a analizarlos tanto en su conformación como en lo que atañe a sus atribuciones legales concretas:

La Junta de Gobierno de la Comisión. Esta integrada por 15 miembros: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; el Presidente de la Comisión; dos vicepresidentes de la Comisión y once vocales; encargo que recae por disposición del artículo 7º de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro en las siguientes personas: El Secretario de Trabajo y Previsión Social, el Gobierno del Banco de México, el Subsecretaria de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas. Los tres vocales restantes deben ser

designados por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente por disposición legal dos vocalías al sector obrero y la restante al sector patronal.

La Junta de Gobierno de la Comisión es el órgano interior supremo, deberá actuar en forma plurirrepresentativa de todos los sectores sociales involucrados en este sistema económico y financiero.

El artículo 8º de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro precisa en sus 12 fracciones, las facultades con que cuenta la Junta de Gobierno, la gran mayoría de ellas indelegables; entre otras obligaciones, deberá celebrar sesiones cuando menos bimestralmente; habrá quórum para sesionar con la presencia de 8 de sus 15 miembros, tomando resoluciones por mayoría de votos de los presentes, teniendo además el Presidente de la Junta de Gobierno, voto de calidad en los casos de empate.

La Presidencia de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. El Presidente de dicho órgano desconcentrado, será la máxima autoridad administrativa de esta y tiene a su cargo dirigir los debates, dar cuenta de los asuntos a tratar, así como la responsabilidad de darle oportuno cumplimiento a los acuerdos que colegiadamente se tomen en la Junta de Gobierno.

El Comité Consultivo y de Vigilancia estará integrado por 19 miembros: 6 representantes de los trabajadores, 6 representantes del sector patronal, el Presidente de la comisión, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, un representante del Instituto Mexicano del Seguro Social, un representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un representante del Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda de los Trabajadores y un representante del Banco de México.

E. Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (S.I.E.F.O.R.E).

Las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, serán administradas y operadas por las Administradoras de Fondos para el Retiro; tal y como su nombre lo indica, dichas sociedades tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los terminos de las leyes de seguridad social. Para organizarse y operar como Sociedades de Inversión, tambien se requiere autorización expresa de la Comisión Nacional del sistema de Ahorro para el Retiro, misma que será otorgada bajo la opinión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; al igual que la Administradora, las sociedades de inversión deberán constituirse en sociedades anónimas de capital variable y sus escrituras inscribirse en el Registro Público de Comercio, quedando su formal administración al cargo de un consejo que actuara colegiadamente, en tanto que su capital mínimo exigido estará integramente suscrito y pagado, representado por acciones de capital fijo que solo podrán trasmitirse previa autorización de la Comisión.

Cada Sociedad de Inversión deberá contar con un Comité de Inversión que determinara la política y estrategia de su operación cotidiana, así como tendrá operadores que ejecuten la política de inversión; el comité de inversión

deberá sesionar cuando menos una vez al mes. Deberá tener su consejo de administración.

Las sociedades de inversión están obligadas a elaborar prospectos de información que describirán los riesgos de inversión el sistema de valuación de acciones de acuerdo a los criterios del comité de valuación y el derecho de recompra de acciones. Es importante mencionar que las inversiones que se realicen deberán fomentar: La actividad productiva nacional, la mayor generación de empleos, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional. Además de operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal.

Además de las prohibiciones que se establecen para las administradoras la ley establece otras limitaciones a las operaciones que pueden realizar las Sociedades de Inversión: recibir depósitos de dinero, adquirir inmuebles, otorgar créditos, excepto prestamos de valores y reportes sobre valores gubernamentales o bancarios, obtener prestamos o créditos, salvo para resolver problemas de liquidez conforme a disposiciones del Banco de México, celebrar operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados y otras análogas, salvo autorización del Banco Central.

CAPITULO IV
ANALISIS JURIDICO
DEL SISTEMA DE AHORRO
PARA EL RETIRO

“Subjetivamente se entiende por pensión el derecho del trabajador y en su caso, de la viuda y huérfanos del mismo, a percibir cierta cantidad periódicamente, después de haber terminado la vida activa del trabajador”.⁵⁶

El sistema de pensiones en México estaba basado en el principio de solidaridad que establecieron los congresistas de Querétaro al promulgar el artículo 123 de nuestra constitución. Consistente en que las generaciones activas proporcionan recursos a las generaciones en edad de retiro en la confianza de que las generaciones futuras aportaran los recursos necesarios para que el proceso continúe.

“En este sistema virtualmente no existe una acumulación de fondos, pues esta sustentando en un equilibrio entre las aportaciones y los beneficios, de tal forma que los recursos se van gastando sobre la marcha y los beneficios no dependen de los esfuerzos, sino que están definidos de antemano”⁵⁷

En 1943 se creó el instituto encargado de la Seguridad Social de los trabajadores. Desde un principio quedó establecido que el IMSS constituiría un servicio público regulado, asegurado y controlado por el Estado, que funcionaría como un organismo descentralizado cuyos costos se compensarían

⁵⁶ Idem p. 85

⁵⁷ GONZALEZ SANCHEZ, Enrique. *Sistema de pensiones de capitalización: aspectos teóricos y experiencia de Chile*. Revista Monetaria, octubre - diciembre 1995. P. 415

entre un numero de empresas y asegurados en un fenómeno colectivo de solidaridad.

Debido al proceso de industrialización acelerado que vivió el país a partir de los cuarenta el Instituto Mexicano del Seguro Social expandió rápida y sostenidamente su cobertura; en consecuencia sus ingresos, instalaciones y sus servicios aumentaron. Los primeros años del Instituto Mexicano del Seguro Social fueron de consolidación y las décadas de los sesenta y setenta de gran expansión.

“Para los noventa el seguro social tenia otros retos como la ley autorizaba que los recursos de los diversos seguros, especialmente el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se utilizaran indistintamente se financio una infraestructura importante se subsidio el seguro de enfermedades y maternidad, así el instituto se coloco en un déficit actuarial, es decir, que los recursos apartados por los trabajadores activos pronto será insuficientes para cubrir las prestaciones que por la ley corresponden a los pensionados”⁵⁸

La profunda crisis financiera de México, de la que naturalmente no escapaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, obligo a buscar nuevos sistemas, con un objetivo claro, hacer financieramente viable nuestro seguro

⁵⁸ AGUILAR SOLIS, Samuel. *El nuevo sistema de pensiones en México*. Revista del Senado de la República, Vol. 2 No. 5 Octubre - diciembre México, 1996. P. 109.

social. De hecho en la propia iniciativa Presidencial enviada al Congreso de la Unión por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se estableció como razonamiento total que nuestro país había cambiado y que se hallaba en un momento histórico, el tiempo de *delinear el rumbo de la Seguridad Social para el siglo XXI*. Es así como se adopta un Nuevo Sistema privatizado de pensiones, que en otros países principalmente los de América latina, ya se llevaba acabo.

La urgencia de adoptar algún otro modelo viable y factible para nuestra Seguridad Social, ante la quiebra técnica como una amenaza latente a corto plazo en nuestras instituciones, constituye el argumento de mayor peso específico a la hora que nuestros gobernantes tomaron la decisión histórica de cambio. *La hermandad con Chile ya es legendaria y nadie ignora los estrechos lazos sociopolíticos que en las tres últimas décadas constituyeron un vínculo indisoluble*. Por tanto el éxito del Sistema de pensiones chileno resultaba ser una fuente de ahorro interno de riqueza tan atractiva para adoptarla en nuestro país, que se decidió emprender la aventura en tal dirección desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, al implementarse en 1992 el Sistema de Ahorro para el Retiro, al mismo que constituiría los simientos sobre el siguiente mandato levantaría finalmente el edificio de la privatización del manejo de las pensiones

Las características y el alcance de los regímenes colectivos, privados de pensiones difieren mucho de un país a otro. Esto es muy importante tomar en cuenta a la hora de examinar la intervención de las autoridades en la organización y el funcionamiento de dichos regímenes, así como la consiguiente pérdida de nitidez en los lindes que separan a esos regímenes de los públicos.

No se trata de examinar exhaustivamente la evolución y las características principales de los regímenes de pensiones que coexisten con los regímenes públicos o se añaden a ellos.

Nuestro propósito es mostrar de manera concisa los vínculos que existen entre la intervención estatal y la iniciativa privada en materia de pensiones.

El nuevo sistema de pensiones en México se establece un régimen financiero, en el cual cada trabajador tendrá su propia cuenta individual, la que se integrará con las aportaciones voluntarias. Las aportaciones serán tripartidas.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo a las funciones y atribuciones que la nueva ley encomienda y le fija en el título cuarto, se conserva como organismo fiscal autónomo. Su importancia destaca en el nuevo artículo 251, fracciones I, IV, VI, XII, XV de la ley del Seguro Social

Le da atribuciones para administrar seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia.

Seguros adicionales y servicios de beneficio colectivo; realizar todo acto jurídico necesario para cumplir con sus fines y administraciones, establecer clínicas, hospitales; recaudar y cobrar cuotas de los seguros y percibir otros recursos; así como actos de autoridad para determinar la existencia, contenido y al alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados por las ley.

Es en el régimen financiero en el que se sostiene la reforma radical del Sistema del Seguro Social. Se delimitan las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social y se descapitaliza. Compartirá el privilegio del manejo de las aportaciones con sociedades particulares de inversión, con distribución inequitativa de responsabilidades porque finalmente el organismo tripartido hará que el gobierno federal enfrente los problemas de incumplimiento o insatisfacción; dicho de otra manera será el gobierno que deba enfrentar y resolver cualquier controversia por incumplimiento.

“Uno de los puntos centrales y más polémico del nuevo sistema de pensiones es el manejo individualizado de los recursos obtenidos para

financiar el sistema de seguros, que no obstante seguir siendo llamado seguro social en realidad integra un sistema mixto”⁵⁹

El sistema de pensiones en México no se llevó a cabo una privatización de organismos, pues el Seguro Social sigue teniendo sus funciones, atribuciones de organismos fiscal autónomo, aunque si se privatiza el número de recursos captados por cuanto a las tres subcuentas básicas que operan las administradoras de Fondo para el retiro, cesantía, en edad avanzada y vejez; la subcuenta de vivienda y la subcuenta de aportaciones voluntarias.

El eje del nuevo sistema de retiro y pensiones mexicano de capitalización individual y manejo privado, por cuanto atañe a los sujetos de aseguramiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, se reduce prácticamente a la reestructura rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez del régimen obligatorio, que si bien tiene un financiamiento conjunto, engloba tres contingencias distintas entre sí aunque complementarias.

“En la reforma a la ley Seguro Social y a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, se rompe, con el principio de solidaridad, concepto que bien se conserva en el texto de la nueva Ley del Seguro Social, acaso solo permanece

⁵⁹ KURCYN VILLALOBOS, *Op. Cit.* P. 106

pálidamente dibujado, mas bien como un recuerdo de los viejos tiempos o como una triste ironía, que como una realidad palpable.⁶⁰

Sabemos que doctrinalmente la seguridad social es una aspiración humana idealmente alcanzable y una meta para lograr; pero de esa verdad, a los nuevos y complejos sistemas financieros que se han involucrado a nuestro derecho a través de un radicalmente modificado sistema de pensiones mismo que rompe con la contradicción solidaria y redistributiva sino con la ideología del no afán de lucro y el trato jurídicamente diferenciado de los desposeídos, a fin de tratar de igualarlos en calidad y en dignidad de vida con los que más tienen, hay una brecha enorme.

En este nuevo sistema de pensiones el trabajador asegurado que perciba mas, cotizara y guardara mas, recibiendo seguramente una mayor pensión al termino de su vida laboral; el asegurado que gane menos, cotizara menos y al final recibirá menos; en tanto el que gane el mínimo, como tantos mexicanos, solo podrá aspirar la pensión mínima garantizada por el Estado.

Sin embargo la gran masa de asegurados del régimen obligatorio, en el que se haya inmerso el nuevo sistema de pensiones mexicano, está ubicados con pobres salarios, en que tanto que los pocos privilegiados que tienen mejores percepciones económicas y constituyen verdaderos casos de

⁶⁰ RUIZ MORENO, Angel Guillermo *Op. Cit.* p. 352.

excepción que confirman la regla general, ellos si se podrán tener un futuro de esperanza. Esta es la nueva solidaridad contemplada en la ley del Seguro Social para el presente siglo.

B El Sistema de Ahorro para el retiro en la ley del Seguro Social.

Como se menciona en el capítulo anterior el Sistema de Ahorro para el Retiro se incorpora a través de una adición a la ley del Seguro Social en 1992, teniendo por objeto general cuentas individuales para los derechohabientes que tienen la obligación de afiliarse a regímenes obligatorios, pero cuya finalidad se soporta en la generación de ahorro individual con la finalidad dual procura vivienda digna para trabajadores y establecer un sistema personal y complementario de pensión.

Pero dicha adición no reglamentaba claramente a este sistema la inexistencia de controladores suficientes y adecuados para la función institucional administrativa y operativa, pues no se había logrado construir una estructura óptima que tuviera capacidad de respuesta a la enorme y creciente demanda de servicios. Tal y como estaba planteado el Seguro de retiro, que forma parte del Sistema de Ahorro para el Retiro, operativamente resultaba complejo y costoso, amén que no garantizaba una pensión digna que realmente sirviera en el evento del retiro del trabajador. El manejo que le estaban dando las instituciones bancarias y el propio Gobierno Federal, no resulta ser del todo claro, además que hay muchos problemas derivados de cuentas duplicadas o sin el nombre completo y/o incorrecto del

cuentahabiente, provocando esto un autentico caos, pues el beneficiario ahorrador jamas va a poder cobrarlo.

Con la entrada en vigor de la nueva de la Ley del Seguro Social el primero de julio de 1997 se establece en su articulo II del régimen obligatorio, en su fracción IV el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, reacomodo en una sola rama de seguro del régimen obligatorio lo que antes conformaban dos ramos de seguro distintos, a saber: el seguro de retiro, que venia formando una parte integrante de anterior Sistema de Ahorro para el Retiro, y los seguros cesantía en edad avanzada y vejez, dos de los cuatros seguros que constituían la antigua rama de la invalidez, vejez, cesantía y muerte, contemplada en las leyes de 1943 y 1973.

La readecuación y restructuración de estos ramos de seguro, para integrar conjuntamente una sola rama se explica en razón que constituyen la base del nuevo sistema de ahorro y pensiones con manejo privado del país, adoptado por el legislador federal con el propósito de sustituir al anterior modelo de reparto, que había dado muestra inequívocas de haberse agotado al no responder, a las sentidas necesidades de los derechohabientes.

El Sistema de Ahorro para el retiro se establece en la ley del Seguro Social en su capítulo VI del Seguro de Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. En su articulo 159 en su fracción I, establece:

traspaso (artículo 177); el trabajador tendrá derecho de elegir a la AFORE que operara su cuenta (artículo 176).

La Administradora de Fondos para el Retiro para su funcionamiento deberá contar con la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y cubrir todos los requisitos que la ley para la coordinación de los Sistema de Ahorro para el Retiro (artículo 175); las Administradora de Fondos para el Retiro deberán informar a cada titular de su cuenta individual (artículo 181) la Administradora de Fondos para el Retiro cubrirá todos los gastos que se deriven de la administración de las cuentas individuales (artículo 183); operaran las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, estas sociedades deberán establecerse de acuerdo a lo que establece la coordinación del Sistema de Ahorro para el Retiro (art. 188).

Para su buen funcionamiento la inspección y vigilancia estará a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones voluntarias al igual que los patrones, los cuales podrá retirar por lo menos cada 6 meses (art. 192).

Estas son solo algunas de las reglas generales del Sistema de Ahorro para el retiro establecidas en la Ley del Seguro Social.

C. Crítica a la sección séptima del capítulo VI de la Ley del Seguro Social.

Como mencionamos anteriormente la sección séptima del capítulo VI de la Ley del Seguro Social regula de manera general e insuficiente al Sistema de Ahorro para el Retiro, el cual aparece en nuestro Sistema de Pensiones en 1992, muchas fueron las críticas en contra que provoco en sus orígenes principalmente su inconstitucionalidad manifestada por el Diputado José de Jesús Martín del Campo, la falta de información al trabajador y la omisión de las administradoras de envío de estados de cuenta.

Estas y otras deficiencias en el sistema provocaron la necesidad de un cambio fundamental para que lo hiciera operativo y confiable.

De esta manera la nueva Ley del Seguro Social se establece dentro del seguro obligatorio, el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez regulado en el capítulo mencionado.

La sección séptima denominada *De la cuenta individual y de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro* esta compuesta por los artículos del 174 al 200 de la Ley del Seguro social, al igual que su antecesor el capítulo V- bis del título segundo denominado *Del seguro de retiro* de la anterior Ley del Seguro Social, no se establecen las normas necesarias para llevar a cabo el buen funcionamiento de este sistema de ahorro

para el retiro, primeramente como su título lo establece solo se refiere a la constitución de la cuenta individual, derecho que tiene el trabajador y obligación que tiene el patrón de inscribirlo en el régimen obligatorio del seguro social y dar su aportación correspondiente a este seguro; así como la obligación que tiene la administradora de informar todo lo correspondiente a su cuenta individual.

En cuanto a las sociedades de inversión solo manifiesta este apartado que estarán a cargo de las administradoras para su funcionamiento

Sin embargo esto no es todo lo relacionado con el sistema de ahorro para el retiro como ya lo vimos en el capítulo anterior, como para considerar que estas son las reglas generales del sistema.

Primeramente se debió establecer en esta sección a los participantes que intervienen en este sistema como son la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, las Administradoras de Fondos para el Retiro, la Base Nacional de Datos del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Administradora de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializada de los Fondos de Ahorro para el Retiro; y después remitir a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, para la descripción de sus funciones y sus facultades en este Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las normas establecidas en esta sección remiten a la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para que regule en los supuestos establecidos en estas disposiciones, como por ejemplo lo establecido en el párrafo segundo del artículo 175:

“... Las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán contar, para su constitución y funcionamiento, con la autorización de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro sujetándose en cuanto a su contabilidad, información, sistema de comercialización y publicidad en los términos de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el retiro.”

Dicha Ley solo reglamentaba, las funciones, facultades y atribuciones de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Después fue abrogada por la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, así se establece en su artículo transitorio, la cual a su vez, remite al reglamento y a lo que disponga la Comisión con lo que respecta a la contabilidad información, sistema de comercialización y publicidad, artículo 84 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Con lo que respecta a la cuenta individual el artículo 177 establece que en caso de duplicación de cuenta se realizara un procedimiento de unificación o traspaso establecido en la ley del sistema de ahorro para el retiro, dicho

procedimiento no se establece en esta ley, sino que se encuentra establecido en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

De esta manera podemos mencionar mas casos en donde el funcionamiento de este sistema no es claro.

Otro punto importante de mencionar es la inconstitucionalidad de este sistema de ahorro para el retiro, en cuanto a su administración, por que si bien, las leyes que reglamentan este sistema no son claras, además su naturaleza jurídica va en contra de lo establecido en nuestra constitución.

La seguridad social establecida en el articulo 123 constitucional establece que será de utilidad publica la ley del Seguro Social, la misma que regula que estará a cargo de entidades o dependencias publicas, federales o locales y de organismos descentralizados. En ningún momento permite la posibilidad de que sean particulares los que se encarguen de la seguridad social.

La utilidad publica es un concepto que protege a la colectividad y este solo podrá manejarse por el gobierno, y al ser manejado por particulares altera los principios de utilidad publica en materia de seguridad social, así mismo el principio de solidaridad establecido en este articulo constitucional deja de existir, al individualizar el sistema de pensiones.

De tal manera que como se pretende que exista Seguridad Social en un ordenamiento que no garantiza la vida futura de los trabajadores. Perdiéndose así todo lo que se ha ganado a lo largo de la historia.

Otro punto importante a mencionar es la administración de los recursos obtenidos por las subcuentas, los cuales no se establece de manera clara en ninguna de las legislaciones la inversión que se realizara, ya que no se le garantiza al trabajador que la inversión de su ahorro tenga ganancias, ni tampoco de las pérdidas que pueda sufrir.

El único recurso que tiene el trabajador para solucionar cualquier problema con el manejo de su cuenta individual, es el procedimiento conciliatorio llevado ante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, como ya analizamos en el capítulo anterior con lo que respecta a la Ley del Sistema de ahorro de Retiro, no esta regulado claramente y no representa ninguna garantía de derecho para el trabajador.

CONCLUSIONES

Primera. El hombre siempre a estado en búsqueda de la seguridad, puesto que siempre se encuentra expuesto a diversas contingencias como las enfermedades, al hambre, a las inclemencias del tiempo.

Segunda. El temor al dolor, a los riesgos, ha hecho crear figuras como; las instituciones de ahorro, la caridad, la beneficencia, el mutualismo, el cooperativismo, la asistencia publica, la previsión social y la seguridad social; con el propósito de mejorar la condición de vida de la humanidad.

Tercera. La previsión social es el antecedente de la seguridad social y nació al lado del derecho laboral, es un derecho de todo trabajador, que por cualquier circunstancia no pueda desarrollar su trabajo; a que la sociedad le proporcione los medios necesarios para seguir gozando de la misma condición de vida, así como la ayuda para su curación y rehabilitación, en caso de que su salud o integridad física se vean mermadas.

Cuarta. La seguridad social es el derecho que tienen todas las personas para garantizar su existencia a un nivel decoroso desde que nacen hasta que mueren; implica garantizar que cada ser humano cuente con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades con el objetivo inmediato de evitar la miseria.

Quinta. Las diferencias entre la previsión social y la seguridad social radican en que la primera es sólo para clase trabajadora y la segunda es para todos los seres humanos sin mas requisito que el estado de necesidad.

Sexta. El Congreso Constituyente de Querétaro de 1917 creó por primera vez los derechos sociales en donde la mayor aportación fue el Artículo 123 dedicado a la clase trabajadora que contiene los principios de la seguridad social, que busca satisfacer las necesidades presentes y futuras, no solo de los trabajadores, sino también, a campesinos, no asalariados, a otros sectores sociales y a los familiares de éstos.

Séptima. A pesar de los principios establecidos en el artículo 123 Constitucional y la facultad que establecía de regular en materia de trabajo, la Ley Federal del trabajo de 1931, no resolvió ninguno de los problemas de la clase trabajadora, pues sus preceptos no eran claros y existían graves diferencias.

Octava. La seguridad social se estableció en el derecho mexicano formal y legalmente cuando se promulgo la ley del Seguro Social de 1943.

Novena. Algunas de las instituciones de seguridad social son el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios Organismos Descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio,

cada una de ellas encargadas de organizar y estructurar a la seguridad social, se manifiesta de manera distinta en cada institución, puesto que la relación jurídica que une a los trabajadores con el patrón es de naturaleza diferente, pero sin perder sus principios generales.

Décima. La Ley del Seguro Social tiene como objetivo la protección y bienestar no solo de los trabajadores sino también de campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y la familia de éstos.

Décima primera. Las Instituciones de seguridad social en México abarcan todos los sectores de la población, a trabajadores de la iniciativa privada, del sector público, los en cargados de la seguridad nacional, los campesinos, los no asalariados, otros sectores de la población y sus familiares.

Décima segunda. Las reformas y adiciones a la ley del Seguro Social en 1992 proponían un seguro adicional de ahorro, con la finalidad de aumentar los recursos de los trabajadores al momento de su retiro pero la administración de esos recursos durante los primeros años no fueron reguladas con claridad por la Comisión Nacional de los Sistemas de ahorro para el Retiro.

Décima tercera. Delegar funciones de seguridad social a los particulares, va en contra de la Constitución, pues en esta es establece en el artículo 123 que solo las entidades o dependencias públicas, federales o locales y organismos descentralizados se encargaran de la seguridad social en nuestro país.

Décima cuarta. La facultad de regulación en este sistema de ahorro para el retiro que tiene la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro también se encuentra en contra de la Constitución, porque esta sólo es facultad del Presidente de la República, así lo establece el artículo 39 fracción I de la Constitución.

Décima quinta. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro al igual que su antecesora legislación, no regula con claridad este nuevo seguro de retiro ya que para resolver cualquier controversia, el trabajador deberá llevar a cabo un procedimiento conciliatorio, en el cual no se especifica cual será el órgano encargado de resolver dicho conflicto y no garantiza una resolución favorable para el trabajador

Décima sexta. En este nuevo Sistema de Pensiones el trabajador asegurado que perciba más, cotizara más y guardara más, recibiendo seguramente una mayor pensión al término de su vida laboral, el trabajador que gane menos por lógica cotizara menos y su ahorro también será menor, los trabajadores que ganen el mínimo solo podrán aspirar a la pensión garantizada por el Estado

Décima séptima. En ningún artículo de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro garantiza que las inversiones realizadas a los fondos de las cuentas individuales tenga ganancias, ni tampoco de las pérdidas que puedan sufrir.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

1. BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Derecho de la seguridad social*, México DF. Trillas, 1991.
2. BRICENO RUIZ, Alberto. *Derecho mexicano de los seguros sociales*, México D.F., editorial Harla, 1987.
3. DE LA CUEVA, Mario. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México D.F., editorial Porrúa, tomo II, 1991.
4. DELGADO MOYA, Ruben. *El derecho social del presente*, editorial Porrúa, México.
5. GALLAGA GARCÍA, Roberto. *El concepto integral de seguridad social y prestaciones sociales o complementarias; de la seguridad social y el Estado moderno*, ISSSTE- IMSS, México, 1993.
6. GONZALEZ DIAZ, Lombardo. *El derecho social y la seguridad social integral*, México, editorial textos universitarios UNAM, 1978.
7. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. *Nuestra Constitución Del trabajo y de la previsión Social artículo 123*. México D.F, Tomo 24, 1991
8. MACIAS SANTOS, Eduardo et. al. *El sistema de pensiones en México dentro del contexto social*, México D.F. editorial COPARMEX, 1993
9. MORENO PADILLA, Javier. *Régimen fiscal de la seguridad social y S.A.R.*, México D.F., editorial Themis, colección de ensayos jurídicos, 1994.
10. NORIEGA CANTU, Alfonso. *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, UNAM, México, 1998.
11. OSORIO RAMÍREZ, Miguel. *Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro*, Talleres de la impresora, México.

12. RUIZ MORENO, Angel Guillermo. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social* Editorial Porrúa, México, 1997
13. TRUEBA URBINA, Alberto. *La nueva legislación de seguridad social en México*, México, editorial UNAM, 1977.
14. URIAS, Homero. *La reforma provisional en América Latina*, Comercio Exterior, México D.F., vol. 46, 1996.
15. VALLS HERNADEZ, Sergio. *Seguridad Social y derecho*, México, editorial I.M.S.S., 1997.

LEGISLACIONES.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley del Seguro Social.
3. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
4. Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.
5. Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.
6. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.
7. Reglamento de la Ley del Sistema Ahorro para el Retiro

HEMEROGRAFIA

1. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo III, editorial Porrúa.
2. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

3. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MÉXICO. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
4. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. *Diario de los debates*, febrero 9 de 1992
5. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN. *Diario de los debates*, junio 4 de 1992 p. 2311
6. AGUILAR SOLIS, Samuel. *El nuevo sistema de pensiones en México*, Revista del senado de la República, México D.F., vol. 2 núm. 5, octubre- diciembre de 1996.
7. BONIFAZ, Carlos A. *Comentarios a los decretos de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su proyecto de Reglamento*, Revista de Investigaciones Jurídicas, México, año 2, núm. 20, 1996.
8. CORTEZ ROCHA, Jaime. *Las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (A.F.O.R.E.S.) y las Sociedades de Inversión Especializadas de fondos de ahorro para el retiro (S.I.E F.O.R.E.S.)*, Revista el foro, México D.F., tomo X, NUM. I, 1997.
9. GONZALEZ SANCHEZ, Enrique. *Sistema de pensiones de capitalización: aspectos teóricos y experiencia de Chile*. Revista Monetaria, octubre – diciembre 1995.
10. RAMOS ALVAREZ, Oscar Gabriel. *¿Qué es la seguridad social?*, Revista de la facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, año VI núm. 25, Estado de México, agosto- octubre.
11. SALAS GUTIERREZ, Carlos. *Administradoras de Fondos para el Retiro (A.F.O.R.E.S.)*, Revista el Mercado de Valores, México D.F., ano LVII, NUM. 5, mayo de 1997.

12. BARAJAS, Santiago. *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro*, Boletín mexicano de derecho comparado, México D.F., nueva serie, año XXX, núm. 88, enero- abril de 1997

13. KURCYN VILLALOBOS, Patricia. *La nueva ley del Seguro Social*, Anuario jurídico, Nueva serie, 1995.

14. GONZALEZ SALAS, Marcela. *Informe del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios*, 1996.