

509



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

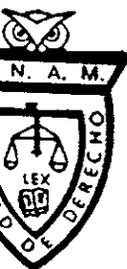
DESAFIOS DE LAS AFORES EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A ,  
EDUARDO LOPEZ MIRANDA

24/555

ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

2001.



## **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 está 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.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
 REPUBLICA NACIONAL  
 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE  
 ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
 DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION  
 ESCOLAR.  
 PRESENTE.

El pasante **EDUARDO LOPEZ MIRANDA**, con número de cuenta 8639691-8, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alaniz, titulada: **"DESAFIOS DE LAS AFORES EN MEXICO"**.

El pasante **LOPEZ MIRANDA** ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACION**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.



ATENTAMENTE  
 "POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
 Ciudad Universitaria, D.F., a 21 de agosto de 2001.  
 EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

*[Firma manuscrita]*

LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE ESTUDIOS  
 JURIDICO-ECONOMICOS

cle



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

SR. LIC.  
DON AGUSTIN ARIAS LAZO.  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO - ECONOMICOS  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E .

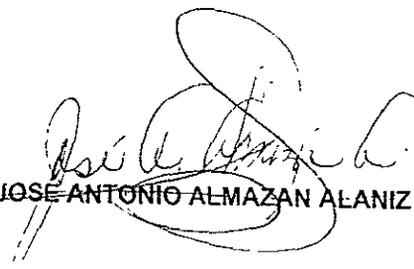
Muy distinguido Maestro:

El alumno EDUARDO LOPEZ MIRANDA, con número de cuenta 8639691-8 ha elaborado bajo la asesoría del suscrito la investigación de tesis profesional titulada "*DESAFIO DE LAS AFORES EN MEXICO*", que ha elaborado para ser admitido a sustentar el correspondiente examen profesional.

Estimo que el trabajo en cuestión reúne los requisitos que al respecto exige la normatividad universitaria, por lo que la someto a su *amable consideración* para lo que Usted tenga a bien determinar, quedando a su disposición para cualquier comentario o aclaración al respecto.

Sin otro particular me es grato enviarle un cordial saludo, y manifestarme a su disposición para cualquier comentario o aclaración.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F. a 14 de junio del 2001.

  
LIC. JOSÉ ANTONIO ALMAZÁN ALANIZ

## DEDICO ESTE TRABAJO DE TESIS

### A DIOS:

*El más grande de los Abogados, por permitirme primeramente la existencia en este mundo, vivir con salud, sabiduría y la tenacidad de terminar una carrera tan noble.*

### A MI PAIS:

*Que me ha brindado la oportunidad de estudiar dentro de sus escuelas, lo cual forja personas para el bienestar y superación de su sociedad, permitiéndonos ser más competitivos ante los demás países.*

### A MI UNIVERSIDAD:

*A la que agradezco y brindo mi aprendizaje, especialmente a la facultad de Derecho, esperando demostrarle con mi empeño y profesionalismo, todas las bondades de su estudio y preparación siendo útil a la sociedad; demostrando que el conocimiento sigue siendo el futuro de nuestra preparación.*

### A MIS PROFESORES:

*Para todos y cada uno de ellos, que me brindaron sus conocimientos, tiempo y dedicación, tanto dentro como fuera de las aulas, agradezco todo lo vivido.*

*Gracias profesores.*

## A MI MAMA:

*A quien me dio la sonrisa que me vio nacer, los brazos donde cobije mi infancia y en tus ojos la esperanza de ver crecer a tu hijo, haciendo de él una persona de bien con el amor de cada día. Gracias a tus noches de insomnio, por tus horas de fatiga, por el apoyo en los momentos difíciles de la vida y sobre todo gracias a Dios por el tiempo que me permitió estar a tu lado y con quien sé que ruego que lo colme de bendiciones.*

*Gracias por haber sido mi Madre.*

## A MI PAPA:

*Agradezco a ti que me has enseñado que con trabajo y dedicación todo lo que uno se proponga se logra y que la vida no es fácil, así mismo a tus desvelos, consejos y confianza a mi persona, ahora comprendo que todo lo que vale la pena cuesta trabajo. Hoy más que nunca quiero agradecerte tus esfuerzos, tu compañía y tu comprensión, pero sobre todas las cosas, tu cariño.*

*Agradezco a Dios tener un Padre como tu.*

## A MIS HERMANOS:

*A estos seres tan especiales a Jaime a Victor y muy especialmente a mi hermana Sandra, a los que aprovecho la oportunidad de decirles que los quiero mucho, agradeciéndoles los consejos y por ser fuente de inspiración para seguir adelante y por ayudarme a no desistir en la culminación de la carrera.*

*Gracias Hermanitos.*

*Para una persona muy especial a la que agradezco haya querido estar a mi lado durante los estudios universitarios y mucho más, compartiendo alegrías, logros, tristezas y sin sabores, pero siempre dándome ánimos de seguir adelante. Gracias por las experiencias que compartimos y aprendimos juntos, eres un ejemplo a seguir.*

*Gracias Mónica CODIDME.*

*A MI ASESOR:*

*Con especial y profundo agradecimiento por haber aceptado guiarme en la realización del presente trabajo de tesis, brindándome su tiempo, dedicación, conocimiento y en sí la oportunidad de lograr uno de mis más anhelados sueños, por todas sus atenciones le agradezco.*

*Licenciado José Antonio Almazán Alaniz.*

*Muchísimas Gracias Licenciado.*

*A MIS AMIGOS:*

*A mis amigos que compartieron el sueño de terminar una carrera, disfrutando momentos inolvidables tanto dentro como fuera de la Universidad, agradezco a Dios el haber podido disfrutar con seres tan maravillosos.*

*Gracias Amiguitos.*

Para aquellas personas que sin recibir nada a cambio, y poniendo mucho empeño dieron todo su entusiasmo para que las cosas salieran lo mejor posible, personalmente quedo agradecido por ser parte de este trabajo y ayudarme a cumplir uno de mis sueños más preciados.

Muchísimas Gracias.

## G L O S A R I O

AFORE	Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.
BDNSAR	Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CENBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
CURP	Clave Unica de Registro de Población.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FONOVISSTE	Fondo de Vivienda del ISSSTE.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.
INFAM	Instituto de la Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
INAB	Instituto para el Ahorro Bancario.

LSAR	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
SS	Ley del Seguro Social.
RLSAR	Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro
AR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
HCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
IEFORE	Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro.
UA	Sistema Unico de Autodeterminación.

GLOSARIO.....	VI
---------------	----

## DESAFIOS DE LAS AFORES EN MEXICO

INTRODUCCION.....	VII
-------------------	-----

### CAPITULO I NOCIONES GENERALES

1. -DESAFIOS DE LAS AFORES EN MÉXICO.....	1
---	---

a) .-ANTECEDENTES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO EN LA ANTIGUEDAD.....	3
---	---

b) .-CONCEPTUALIZACION DE DIFERENTES AUTORES.....	12
---	----

c) .-ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO EN SU OBJETO Y EN LOS SUJETOS.....	14
---	----

d) .-EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.....	18
--	----

### 2. -EL DERECHO ECONOMICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

a) .-EL DERECHO ECONOMICO Y SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA.....	20
--	----

b) .-BASES CONSTITUCIONALES.....	21
----------------------------------	----

c) .-NOCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	22
--	----

d) .-LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SIGNIFICADO.....	23
--	----

e) .-INFLUENCIA DE LA ECONOMIA EN EL SEGURO SOCIAL.....	24
f) .-CIENCIAS QUE ESTRUCTURAN AL SEGURO SOCIAL.....	25
g) .-ELEMENTOS QUE INTERVIENEN.....	26

## APITULO II LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SU EVOLUCION EN MÉXICO.

### 1. -EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL EN NUESTRO PAIS

a) .-CARACTERISTICAS DEL SEGURO SOCIAL.....	28
b) .-CLASIFICACION DEL SEGURO SOCIAL.....	32
c) .-LA SUSTITUCIÓN PATRONAL EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.....	35
d) .-LA SUSTITUCION PATRONAL EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.....	37

### 2. -PRINCIPIOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO.

a) .-PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO.....	38
b) .-EL ENTORNO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	44
c) .-LA EVOLUCION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO.....	46
d) .-LAS RAZONES DE CAMBIO DE NUESTRA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	49
e) .-ESQUEMA GENERAL DE LA VIGENTE LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	64

## CAPITULO III MARCO JURIDICO.

1. --COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO Y SU ESTRUCTURA.	
a) . --COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	70
b) . --OBJETO DE LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	75
c) . --FACULTADES DE LA CONSAR.....	77
d) . --FACULTADES PARA REGLAMENTAR AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CONSAR.....	80
e) . --ORGANOS DE GOBIERNO QUE INTEGRAN LA CONSAR.....	81
f) . --FACULTADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.....	82
g) . --REQUISITOS QUE DEBE REUNIR EL PRESIDENTE DE LA COMISION.....	84
h) . --NATURALEZA DEL COMITE CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA.....	86
i) . --FACULTADES DEL COMITÉ CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA.....	88
j) . --PROHIBICIONES A LOS INTEGRANTES DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y DEL COMITE CONSULTIVO Y VIGILANCIA DE LA CONSAR.....	92
k) . --MECANISMOS LEGALES DE LA CONSAR PARA HACER CUMPLIR SUS DISPOSICIONES.....	92
l) . --EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR CON PARTICIPANTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	98

m) .-NECESIDADES DE REVISAR, MEJORAR Y CENTRALIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS MEXICANOS.....	99
---	----

#### CAPITULO IV ESTUDIO PARTICULAR SOBRE LOS ORGANOS QUE PARTICIPAN.

1. -LAS AFORE, SIEFORE Y LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR...101	
a) .-CUENTA INDIVIDUAL (CONCEPTUALIZACION).....	103
b) .-RECURSOS ECONOMICOS QUE SE ACUMULARAN EN LA SUBCUENTA INDIVIDUAL SAR.....	107
c) .-FIGURAS JURIDICAS QUE SE CREAN POR LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR (BDNSAR).....	113
d) .-REGLAS QUE SON TRASCENDENTES EN CUANTO AL FUNCIONAMIENTO DE LAS AFORE.....	114
e) .-REFERENTE AL COMITE TECNICO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	122
f) .-LAS SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR.....	126
g) .-TIPO DE SOCIEDADES DE INVERSION DE NUESTRO SISTEMA FINANCIERO.....	132
h) .-LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	135
i) .-OBJETO EXCLUSIVO DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA (BDNSAR) Y LOS LIMITES DE SU FUNCION.....	136

j) ¿FLORECERAN LAS AFORE?.....	140
CONCLUSIONES.....	144
BIBLIOGRAFÍA.....	149

## *INTRODUCCION*

El presente trabajo de tesis surge como resultado del estudio que se realizó en torno a nuestro sistema de pensiones, el cual se modificó hace algunos años, causando una gran confusión a los trabajadores a pesar del gran despliegue publicitario que se realizó en su inicio para conocimiento de los mismos y poderse allegar del mayor número posible de afiliados viendo este como el negocio que es.

Por consiguiente se hace un estudio económico, el cual tiene una gran correlatividad con la seguridad social, así mismo con el Sistema Financiero de cualquier Estado.

Iniciamos estudiando conceptos generales, que nos permitirán apreciar y precisar con gran objetividad como se encuentra fusionada la economía con nuestro entorno social de los cuales podemos hacer dos grandes pilares para el estudio de nuestro tema con lo que pretendemos sirva de base para adentrarnos en el estudio del presente ensayo.

La evolución de la Ley del Seguro Social en nuestro país, es de gran relevancia para interesar al lector al tema aquí expuesto, plasmando éste de manera breve y sirviendo para la comprensión del actual Sistema de Pensiones, el que nos permite observar su evolución y estudio analizando las razones de cambio de nuestra Ley de Seguro Social, sirviendo como punto de controversia entre las fuerzas político-económicas de nuestro país.

Adentrándonos más en nuestro tema, el marco jurídico donde se plasman las instituciones que tendrán gran importancia y entereza para la regulación, organización, vigilancia,

funcionamiento y cumplimiento de que las AFORES con lo que ofrecen las cuales fincaran el futuro de los trabajadores en nuestro país; sin dejar de hacer mención a sus peculiaridades y distingos de otras AFORES en el mundo.

Una vez allegados de muy variada información, se entrará en el análisis particular de las Administradoras Pensionarias, sus similitudes y diferencias con las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, así como del papel tan fundamental que desempeña la Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que en ellas se acumulan en cuanto a la información y los riesgos que corre en caso de alguna fuga de información.

A consecuencia de la relevancia del estudio, objeto del presente trabajo de investigación en el cual se vislumbran ventajas y desventajas para muchos de los afiliados que al elegir alguna de las diferentes administradoras, eligen el futuro de sus pensiones la cual al fin de su vida laboral disfrutará haber elegido una correcta decisión y tener una vejez desahogada, digna y tranquila hasta el fin de sus días. Lo que difícilmente pudiera ser predecible.

# DESAFIOS DE LAS AFORES EN MEXICO

## *CAPITULO PRIMERO*

### *NOCIONES GENERALES*

#### *-DESAFIOS DE LAS AFORES EN MEXICO.*

El once de octubre entró en vigor el Reglamento de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (RLSAR), así como reglas y circulares relacionadas.

Debemos hacer la observación de que los sistemas de seguridad social del mundo y particularmente de América Latina se encuentran en un proceso de evolución producto del llamado Estado de Bienestar, es decir, la Seguridad Social en manos del Estado, no resistió la prueba del tiempo y entró en una crisis que no solamente agotó su propio esquema, sino que también afectó a los sistemas financieros y a los planos de desarrollo en particular a los de nuestro sub-continente.

Frente a los retos de una población que empieza a frenar su ritmo de crecimiento demográfico y que por lo tanto detiene el viejo sistema de asegurar la jubilación basándose en el soporte de las nuevas generaciones, que ha tenido que estructurar una nueva forma de buscar el financiamiento de la seguridad social y su administración.

Aludiendo al Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de sus alas protectoras, finalmente no pudo resolver el problema de la vejez; los pensionados por dicha institución presentan un panorama desolador frente a los grandes éxitos que en área de medicina se habían alcanzado y frente a los grandes hospitales, existían las pequeñas pensiones para los afiliados, que no así para los propios trabajadores del Instituto.

El nuevo esquema ha hecho una separación entre la parte de salud y la parte financiera de seguridad social, en la cual se consolida el propio Instituto Mexicano del Seguro Social como una Institución de desarrollo en la salud pública, al mismo tiempo que renueva el aspecto

consistente en el fondo de ahorro para el retiro establecido por todas una serie de legislaciones cuyos puntos básicos son la Ley para el Sistema de Ahorro para el Retiro y la Ley del Seguro Social; sin embargo, hay que tomar en cuenta que el vigente sistema de pensiones, entre sus muchos objetivos estaba pensado no solamente para que el trabajador adquiriera en propiedad su cuenta de ahorro e individual para el retiro, sino “para fortalecer el sistema financiero mexicano”, según palabras de los propios legisladores que intervinieron en la elaboración de dicha reforma legal.<sup>1</sup>

De acuerdo con el actual esquema, estamos realmente asistiendo a la explosión de un nuevo despliegue del Derecho de la Seguridad Social, ya que no solamente se han establecido las reglas para la seguridad social del mexicano, sino también, ahora se ha fortalecido el desarrollo nacional al convertir a las instituciones que crea en reguladoras, y una forma de apoyo financiero para alcanzar tales fines. La incertidumbre que esta generación de mexicanos tiene con respecto a la seguridad social, no deja de ser un factor de peso para todas aquellas opiniones que han convertido al Derecho de la Seguridad Social en un punto de debate ideológico y político.

El hecho es que la vigente legislación ya está creada se enriquece a través de dos importantes figuras como son las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), pilares sobre los que se asentarán, junto con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la garantía de que los mexicanos de la próxima generación y posiblemente algunos de la nuestra empezarán a gozar de un sistema pensionario que pretenden buscar una mejor seguridad y bienestar para los pensionados.

Particularmente es de observarse una situación que para los Abogados y en el futuro para muchas personas, será fundamental, en la cual con el tiempo y la experiencia habrá que ir profundizando, que es lo relativo al procedimiento que los trabajadores titulares pueden agotar para proteger sus ahorros frente a las AFORES o a cualquier otra institución. Con ello a mediano plazo habrá una evolución de nuestros tribunales administrativos para extender su competencia y en alguna forma ir caminando hacia su transformación en Juzgados de la Seguridad Social.

---

RUIZ JIMÉNEZ Ángel Guillermo.-Las afore.- Segunda Edición - Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

## b) ANTECEDENTES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO EN LA ANTIGÜEDAD.

Desde los tiempos remotos de la humanidad, encontramos en el Derecho, un contenido económico, y también la participación del poder público en proceso económico.

Debemos de tener en cuenta, que no ha existido sistema económico sin un orden jurídico que sirva de base. Así mismo, todo orden jurídico reglamenta la conducta de los individuos en el proceso económico. El Código de Hamurabi, que regía las actividades económicas de los babilonios, ya reglamentaba su propiedad privada, el préstamo a intereses, la hipoteca, el salario y el arrendamiento. Después el Derecho hace de estas actividades económicas, instituciones jurídicas.

Para un mayor conocimiento del pensamiento económico nos evocaremos al estudio de civilizaciones como los Griegos y los Romanos para una mayor referencia.

### LOS PROFETAS.

Una sociedad trivial que se manifiesta en las primeras civilizaciones, con un régimen de propiedad comunal y una actividad económica rudimentaria, la cual durante su evolución fue transformándose hasta llegar a una sociedad estaticada en castas. Además del fenómeno de la acumulación de la riqueza, aparece la monarquía y la descripción de la nueva sociedad puede apreciarse en la lectura de "Los Reyes" pero fundamentalmente en las lamentaciones de los profetas, como Jeremías, Isaías, Daniel, etc. Todos ellos aluden a la marcada división entre los pobres y ricos, a los gastos de la casa real, a los montuosos edificios, a la aparición de la clase rica y a las grandes masas empobrecidas. Los profetas dieron un enfoque religioso al problema y pensaron que debía dársele cabida en el corazón humano a sentimientos de piedad, justicia y propugnaron por al restricción de los derechos de propiedad, señalando como antecedente la antigua institución de Jubileo, la cual preceptuaba que cada siete semanas del año, de cada 49 años la tierra debía ser distribuida.<sup>2</sup>

---

BELTRÁN, Lucas - Historia de las Doctrinas Económicas.- Segunda Edición, 1970 Editorial Teide-Barcelona, Barcelona, España.

Si la justicia y la piedad son los principales rectores de la vida social, debían castigarse los excesos de comerciantes y usureros y limitarse el derecho de propiedad. Resultado de estas fueron las normas del Derecho judaico que prohibieron el embargo de ropa y los útiles de trabajo de los deudores. Algunos de los profetas se dieron cuenta del carácter utópico de sus ideas, pero no alcanzaron a comprender las fuerzas que habían generado un nuevo Estado social y creyeron que Dios descargaría su cólera sobre el pueblo judío para restablecer un orden que pertenecía al pasado o que un enviado del propio Dios liberaría a los hombres del mal para conducirlos por senderos más justos. Era cierto que la codicia y la corrupción originaron la miseria del pueblo judío, pero no advirtieron las causas reales de esos cambios. Puede estimarse que el cristianismo es la culminación del descontento popular.

## LOS GRIEGOS.

La economía política de los griegos es incompleta y rudimentaria. Las ideas económicas surgen incidentalmente y aun libros como el de Jenofonte intitulado "Oeconomicus", es un mero estudio de la buena administración del hogar. Esto se debe a que los griegos tenían como perspectiva tres aspectos dentro de su sociedad:

- 1) Miraban con desdén el trabajo manual y la riqueza como objeto de estudio.
- 2) La importancia del Estado en la vida pública.
- 3) El desarrollo mismo de la economía.

Las leyes de salón exigieron que los ciudadanos se dedicaran a actividades productivas y condenaron la ociosidad, estimando dignos del prítaneo o consumismo permanente del Senado a los hombres laboriosos. Pitágoras fundó una organización de carácter filosófico, religioso y político en la que algunos han pasado a ver una realización del socialismo. Jenofonte en su aludido libro alababa la agricultura y en su obra "Como aumentar las rentas de Atenas", sostuvo que los comerciantes debían ser tratados equitativamente y que el Estado debía controlar la explotación de las minas de plata cuyo valor sería estable independientemente de la cantidad extraída, en contraste con el oro cuyo valor decrecía en la medida en que fuera abundante. En las comedias de Aristóteles y de otros escritores también espigan algunas ideas económicas; pero

fundamentalmente el pensamiento económico griego está representado por las siguientes escuelas:

La escuela Sofista que representa el individualismo en rebeldía contra el Estado omnipotente y despótico que por mucho tiempo negó al individuo derechos frente a él. Los sofistas plantearon por primera vez el problema del derecho individual frente al derecho de la ciudad y “La Antígona” es expresión de esa postura. La filosofía de los sofistas es antitradicional, antiestatista y en su base son rigurosamente individualistas.<sup>3</sup>

Para los sofistas, el individuo es la base de todas las cosas y ponen en duda la solidaridad obligada, en el Estado y aun la misma ley escrita. Su individualismo es democrático, al rechazar la idea de clases sociales y la superioridad de la aristocracia, y aun más, fundados en argumentos de Derecho natural atacan la esclavitud como institución. Uno de los sofistas sacado por Platón a escena en sus diálogos, afirma: “A todos los que estéis aquí, los considero como parientes, amigos y conciudadanos con arreglo a la naturaleza, ya que con arreglo a la Ley”. Otro sofista, Alcidas, enseñaba que la distinción entre el hombre libre y esclavo, es desconocida por la naturaleza. Los hombres son libres sin distinción de origen, por lo que la esclavitud es una institución condenable. Al contrario de los socráticos, los sofistas ven con buenos ojos el comercio, porque además de ser el ejercicio de un Derecho individual, pone en contacto a los hombres.

En oposición a los sofistas, los socráticos defienden al Estado y fundados en la superioridad de este esbozan un socialismo aristocrático que esta muy lejos de los fines del socialismo moderno, de lograr el mejoramiento social y económico de las masas. La comunidad de bienes que los socráticos aconsejan para los gobernantes, es con la mira de que estos, libres de preocupaciones de propiedad y de familia, puedan dedicarse por entero al servicio del Estado, ya omnipotencia se expresa en el celebre principio de Aristóteles: “Según el cual la existencia del todo es anterior y superior a las partes”.

---

3. J. M. G. AMES, Emile. -Historia del pensamiento económico.-Traducción del francés por Ricardo de Forges Ibáñez. Editorial Espasa. 1963. España.

Las ideas de los socráticos están contenidas fundamentalmente en la "República" y "Las Leyes de Platón", "La Política" y la "Ética Nicomanquea" de Aristóteles. El ideal de los mencionados pensadores es una economía modesta, ya que en un exceso de riqueza además de comprometer la moralidad individual, podría perturbar el orden político. Lo ideal es que los hombres vivan dedicados por entero al estudio desinteresado y al servicio del Estado. Su simpatía es por la agricultura, desde las artesanías y su hostilidad por el comercio es manifiesta. Del comercio piensan que los extranjeros son elementos perturbadores, de ideas y tradiciones distintas.

Una de las principales ideas de Platón fue la división del trabajo concebida como un fenómeno natural, resultante de la multiplicación de las necesidades humanas, que eleva la calidad de los productos y a la cual debe su origen la ciudad. Debe haber considerado la relación advertida mas tarde por Smith entre la magnitud del mercado y el grado de división del trabajo, probablemente habría puesto de manifiesto la baratura de los productos.

La división del trabajo de Platón tiene una aplicación reaccionaria, puesto que le sirvió para idealizar el sistema de castas y apoyar las ideas Aristocráticas. En una República ideal parece que debían desaparecer las castas, pero Platón piensa lo contrario y afirma que "la división entre gobernantes y gobernados debe ser mas marcada".<sup>4</sup> La clase gobernante, clase libre de todo móvil de explotación económica, debe de estar sujeta a normas de rigurosa conducta. Los gobernantes serían la gran masa de artesanos, que por estar dedicados a servirles áreas de producción y circulación de la riqueza, carecían del talento necesario para gobernar.

Los gobernantes serían escogidos desde temprana edad, deberían recibir una cuidadosa educación filosófica y de las artes de la guerra, de manera que tuvieran la suficiente preparación para dirigir y defender a la patria en peligro. A los 30 años, los futuros gobernantes serían examinados para seleccionar entre ellos a "Los reyes Filósofos". Platón creía en un gobierno "Elite" para que el que reclamaba una vida comunista de rigor espartano, pues liberados del degradante deseo de acumular riqueza, para dedicarse al gobierno de su ciudad. La aplicación práctica de ideas de Platón dio lugar a la aparición de algunas oligarquías.

---

BELTRÁN, Lucas.- Historia de las Doctrinas Económicas.- Segunda Edición, 1970 Editorial Teide-Barcelona, Barcelona, España

En "Las Leyes", Platón se esfuerza por presentar no el mejor Estado, si no el más realizable para poder lograr una vida satisfactoria: El Estado sería una comunidad autosuficiente, 5040 ciudadanos, o sea alrededor de 20,000 habitantes, en la cual habría muchas reglamentaciones para que la vida fuera satisfactoria; las cuestiones económicas se sujetarían a un rígido control de la clase gobernante; se eliminaría el fraude; se evitaría la extrema pobreza o la excesiva riqueza, a la masa del pueblo se le proporcionaría lo necesario para su bienestar; el límite territorial sería rígido. La población se mantendría estacionaria aun practicando la exposición de infantes, el aborto y el infanticidio, así como el éxodo de la población sobrante; cada ciudad-estado tendría su propia moneda, la que podría ser de hierro o bronce; los esclavos sólo se utilizarían en actividades agrícolas, la propiedad privada se combinaría con cierto uso en común, el comercio y la industria se encomendarían a los residentes extranjeros. Ningún ciudadano podría dedicarse a los oficios manuales o al comercio. Al igual que Aristóteles, Platón sostuvo que el objeto de la vida era el desarrollo pleno de sí mismo y no la adquisición de la riqueza. Otras ideas originales de Platón fueron su simpatía por el mejoramiento de las condiciones de la mujer y si bien aludir a la esclavitud no la justicia como lo hiciera Aristóteles.<sup>5</sup>

Aristóteles también dividió a los hombres en gobernantes y gobernados. En los primeros están la clase militar, los estadistas y los sacerdotes, pero en vez de hacer una división, serían los mismos hombres los que desempeñarían esos cargos de acuerdo con su edad, soldados cuando jóvenes, estadistas en la edad madura y sacerdotes en la ancianidad. Los gobernados incluían a los agricultores, artesanos y campesinos.

La base de la organización social es la esclavitud concebida como un hecho natural y la sociedad esta integrada por los dirigentes y los dirigidos. Los esclavos son "herramientas vivas"; de la misma manera que en el individuo el cuerpo esta sometido a una entidad superior que es el alma, en la sociedad hay individuos que sólo deben servir a la sociedad con sus cuerpos, y por tanto, están sometidos a otros cuya inteligencia es superior. Sin embargo abrió una enorme brecha al admitir que los esclavos podrían ser legales (todo los capturados en la guerra) y naturales, los que provienen de razas no helénicas, y que la esclavitud sólo se justificaba en el segundo caso, es decir, el que los esclavos eran inferiores a sus dueños.

---

WEIG, Ferdinand.-El pensamiento económico y su perspectiva histórica.-Fondo de Cultura Económica, 1954  
México-Buenos Aires.

La riqueza no es para Aristóteles valiosa en sí misma, sino un medio para la vida buena. De este concepto deriva la división de la economía en dos:

- a) La economía propiamente dicha, que es la ciencia de la administración doméstica, y
- b) La ciencia del abastecimiento, que trata el arte de la adquisición.

Esta segunda forma le permitió analizar la circulación, por medio, de la cual se satisfacen de mejor manera las necesidades del hogar.

Como consecuencia de lo anterior, distingue entre los medios para adquirir riqueza, el natural que permite a los hombres apropiarse de los medios de subsistencia que la naturaleza brinda al hombre para satisfacer sus necesidades vitales, como son: la caza, la pesca, ganadería, pastoreo, agricultura. El segundo medio es el crematístico o antinatural que se caracteriza por el cambio de productos y el uso del dinero. Condenó este último medio, porque tiende a acrecentar el deseo de los hombres de obtener ganancias y enriquecer a unos hombres a expensas de otros.

Aristóteles distinguió el valor de uso de las cosas y el valor de cambio. Así un par de zapatos tiene el valor de su propia utilidad y el valor del poder cambiarlos. Estimo que ese último valor se deriva del valor de uso y su medida son las necesidades del hombre. Al advertir Aristóteles que el valor de cambio se deriva del costo de producción y la utilidad, soslayó la interacción de las leyes de la oferta y la demanda.

Para facilitar el cambio, agrega Aristóteles, se hace necesario el dinero, que hace incommensurables las cosas entre sí. El dinero, dice, no debe confundirse con la riqueza, por que si bien el dinero es riqueza, no toda riqueza es dinero. El dinero esta destinado a facilitar los cambios, como medida común del valor, pero cuando el dinero se usa para fines reproductivos, como medio de adquirir riqueza a cambio de interés constituye usura, ya que por su propia naturaleza es estéril, y usarlo como medio de enriquecimiento implica una forma antinatural de crear riqueza. Esta idea va a ser recogida por los pensadores medioevales en su condena del préstamo con interés. El examen de Aristóteles sobre las artes de ganar dinero esta fundado en consideraciones éticas y en la aceptación del bien que procesamos para satisfacer una necesidad, un diverso del uso del dinero como capital, que conduce a los hombres al deseo de acumulación

limitada. Se puede afirmar que Aristóteles comprendió la función del dinero como medida y reserva de valor.

Al ocuparse de la idea de Platón sobre la comunidad de bienes y de esposas, Aristóteles afirmó que la propiedad comunal no daría buenos resultados, ya que el principio de propiedad está profundamente arraigado en los instintos del hombre y que sería mejor cierto uso en común en cuanto fuera practicable.

Finalmente fincó la base de que los males sociales desaparecieran cuando se hubieran corregido los defectos de la naturaleza humana, idea que parece no haber perdido actualidad.

## LOS ROMANOS

La historia de Roma reseña sus conquistas sobre el mundo desconocido imponiendo el orden y la ley; pero no obstante ese poderío y a que la extensión del imperio romano por las conquistas logradas debió producir graves dislocaciones económicas, no llegó a producir grandes ensañadores sociales. El interés por las cuestiones económicas se manifieste acaso hasta el cenit del esplendor imperial; pero aun entonces el pensamiento de los romanos fue una reiteración de las ideas griegas; grande estima por la agricultura, condenación de las nuevas formas de ganar dinero, ataque al latifundismo. La falta de originalidad de los romanos quizá tiene una explicación encontrándola en el pensamiento de Plinio que al ocuparse del dinero, señaló las utilidades del oro como medio particularmente satisfactorio de cambio.<sup>6</sup>

La principal aportación del pensamiento romano es en cambio en la opinión sobre la esclavitud que llegó incluso hasta a poner en duda que fuera una institución natural. Columela y Plinio consideraron ineficaz el trabajo de los esclavos, con base en la extensión de los latifundios y la falta de vigilancia del trabajo, la esclavitud aparecía como una forma antieconómica de trabajo. Concluidas las conquistas y desaparecido el medio de reclutar esclavos quedó destruida la base misma de la esclavitud para el cultivo de la tierra. La industria no dio ocupación a los

esclavos sino a los plebeyos. Estos y los libertos dedicados a ella, lo mismo que el comercio, alcanzaron una situación social predominante, lo que influyó en la decadencia de la clase patricia.

Las contribuciones fragmentarias de Roma a la corriente de pensamiento griego, proceden de tres grupos de escritores:

1) Los filósofos tales como Cicerón, Seneca, Plinio el viejo, Marco Aurelio, Epitecto y Lucrecio. Cicerón escribió acerca de las diversas clases de ocupaciones y de su responsabilidad; sostuvo que la industria y el comercio merecían el mayor desprecio, excepto las realizadas en gran escala, en tanto que la agricultura merecía los mejores elogios. En los talleres agregaba, no hay nada digno en el status de un caballero, puesto que es menester que los comerciantes mientan para tener éxito. En sus discursos examinó los factores que determinaban el precio, la naturaleza del dinero y los impuestos, la inconveniencia de la libertad de comercio, la necesidad de la esclavitud, las ventajas de la división del trabajo, la condena de intereses y la defensa de la propiedad privada.

Séneca, Marco Aurelio y Epitecto, pertenecientes a los estoicos, censuraron la avaricia y el lucro describieron las monstruosidades de la esclavitud e hicieron la apología del comercio entre las naciones. Plinio el viejo lamentó el trabajo de los esclavos en la agricultura y creyó en las ventajas de una economía de trueque sobre la economía monetaria.

2) Los agrónomos como Catón, Varrón, Columela, Paladio y Plinio, escribieron sobre variados temas y en general sostuvieron la necesidad de restaurar las condiciones de la vida rural de Roma en sus primeros tiempos, así como las desventajas económicas de la esclavitud, criticaron el crecimiento de las propiedades agrícolas y la existencia de propietarios asentistas. Finalmente dieron consejo sobre técnicas de cultivo y recolección de cosechas y promulgaron por la restauración de la pequeña propiedad privada como medio de detener la generación moral de su tiempo.

3) Los juristas dieron la mayor aportación de Roma al pensamiento económico, no tanto porque hayan tratado temas económicos, sino porque dieron formulas y procedimientos normativos, dentro de las cuales se desarrolló con eficacia y seguridad el sistema económico. De tal

manera es importante esta contribución, que mientras Aristóteles se convirtió en el filósofo de la Edad Media y el inspirador del Derecho canónico y la escolástica, del Derecho romano ha servido de base a las doctrinas e instituciones legales del capitalismo. Esto se explica si se considera que los romanos llevaron su propio Derecho civil a las tierras conquistadas, pero respetaron el Derecho de esos territorios y con base en la compenetración y afinidades de sistemas jurídicos surgió el *jus gentium*, cuyos principios desarrollados sobre una base filosófica, dieron nacimiento al *jus naturale*. Así el Derecho romano en sus diversas formas ejerció preponderante influencia en el desarrollo de las instituciones económicas: Los derechos de propiedad reglamentados minuciosamente y concebidos sin límite alguno y la libertad en la celebración de los contratos tienen una importancia directa en materia económica, no solo de su tiempo sino del futuro. El derecho romano ha sido la base de los sistemas legales modernos, aun del *common law* que ha recogido sus principios. Por largo tiempo el *Corpus Juris Civile* compilado durante el reinado de Justiniano (527) ha sido la mejor fuente para conocer la naturaleza y el alcance de las instituciones económicas de Roma.

## **EDAD MEDIA**

La edad media tuvo su origen en la terminología usada por cierto humanista holandés (Gottfried Hegel) del siglo XVII, quien dividió la historia en tres periodos: historia antigua hasta el reinado de Constantino el grande en el año 337 D.C., historia medieval de 337 D.C. a la caída de Constantinopla en 1453 D.C., e historia moderna de Europa Occidental, a partir de un acontecimiento del siglo V que no puede precisarse, hasta el siglo XIV y XV.

Las ideas económicas de la Edad Media, pueden encontrarse en las siguientes corrientes de pensamiento:

- a) El Derecho Canónico o Eclesiástico, elaborado por la Iglesia basado en la aplicación a los problemas y procedimientos de la Iglesia del antiguo Derecho Civil Romano, codificado por Graciano, un sabio monje en 1142, y

- b) El Escolasticismo, representó el esfuerzo de los teólogos para fusionar la filosofía griega, en especial la de Aristóteles, con la doctrina cristiana. Los escolásticos más que explicar los fenómenos económicos establecieron reglas de conducta basadas en postulados religiosos y sostuvieron que las consideraciones económicas carecen de importancia, pues el mundo presente es sólo la preparación para la futura vida eterna y que la actividad económica es solo un aspecto de toda la actividad humana vista en su totalidad y por consiguiente, debe juzgarse conforme normas éticas.<sup>7</sup>

### *CONCEPTUALIZACION DE DIFERENTES AUTORES.*

La doctrina ha expresado muy diversos y variados conceptos del Derecho Económico de los que destacan:

Conjunto de principios y de normas jurídicas que regulan la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza generada por un sistema económico (Darío Munera Arango);

Conjunto de estructuras y medidas jurídicas con las cuales utilizando facultades administrativas, la administración pública, influye el comportamiento de la economía privada (E.R. Huber);

Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado por un lado, y los intereses privados por otro (Gustavo Radbruch);

Conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones, generalmente de Derecho público, que rigen a política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico (Daniel Moore Merino);

Conjunto de técnicas jurídicas que formula el Estado contemporáneo para la realización de su política económica (Fabio Konder Comparato);

Complejo de normas que regulan la acción del estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones entre los agentes de la economía (Alfonso Insuela Pereira);

Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de Derecho Público que inscrita en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperantemente el desarrollo económico y social de un País (Jorge Witker);<sup>8</sup>

En conclusión las definiciones precedentes apuntan a:

- Organizar la economía macrojurídicamente.
- Asignar al Estado un poder de dirección.
- Son normas generalmente de Derecho Público.
- Buscan conciliar los intereses generales con los privados.
- Persiguen proteger los sectores débiles de la sociedad.
- Son normas que tienen un carácter nacional.

### CONCEPTO.

Olivera describe al Derecho Económico, como la ciencia que tiene la función normativa, buscar un equilibrio de los derechos e intereses económicos de los particulares y de las corporaciones, ya sean éstas públicas o privadas.

Por extensión, considera “parte del Derecho Económico las normas complementarias de carácter formal o penal, destinadas a asegurar la efectividad de aquellas regulaciones”.

Es importante el seguimiento de la disertación analítica de Olivera, porque él concluye participando un concepto de síntesis o ecléctico del Derecho Económico, afirmando que es el “sistema de Normas Jurídicas” que:

- Es un régimen de economía dirigida entre (Marco Institucional);
- Regula las actividades del mercado (objeto);
- De las empresas y otros agentes económicos (sujeto), y

---

<sup>8</sup>WITKER Jorge V.- Derecho Económico.-Editorial Harla.-Colección textos jurídicos universitarios, México

b) Para realizar metas y objetivos de política económica (sentido)<sup>9</sup>

Así mismo es un sistema normativo con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular las relaciones entre sus componentes, así como sus relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que le son correlativos como la justicia, la seguridad y la justicia social.

El orden jurídico comprende todo el sistema normativo vigente en una Nación, Estado o país determinado.

## b) *ESTUDIO DEL DERECHO ECONOMICO EN SU OBJETO Y LOS SUJETOS.*

### *OBJETO*

En su tarea reguladora el Estado democrático recurre al derecho para:

- a) Reglamentar las relaciones económicas.
- b) La organización de la sociedad y el propio Estado, y
- c) Definir y crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de interés dentro de un contexto de paz social.

En dicho contexto es posible discernir las relaciones que se dan entre el sistema económico y las instituciones jurídicas en cualquier sociedad, operando una interacción dialéctica entre el derecho y la economía.

Pare ello, el Estado Nacional se afianza jurídicamente; su fuerza y su función consisten en custodiar en forma externa a los individuos, base indispensable de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico.

---

JULIO H.G. Olivera, Derecho Económico y Derecho Civil. Conceptos y problemas fundamentales. Editorial Sacchi, Argentina 1981.

Esta doble función estatal, intervención y participación, impacta los sistemas jurídicos donde el derecho abarca nuevas funciones de organización de unas relaciones sociales más cuantitativas y del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

Este cambio de funciones del Estado, que abandona su papel anterior de gendarme, provoca en los sistemas jurídicos cambios relevantes como:

- a) La Ley se convierta en instrumento de programación económica;
- b) Se substituyen principios, técnicas, procedimientos jurídicos a seguir, y
- c) El Poder Ejecutivo, en desmedro del Legislativo, por un centro importante de la producción jurídica.

Aquí vemos nuevamente las relaciones reciprocas que se presentan en la economía y el derecho.

A una economía intervenida y dirigida por el poder público, corresponde un orden jurídico, público y administrativo. Esto es a normas inorgánicas, individualizadas, aptas y funcionales para economías autorreguladas les suceden normas orgánicas funcionales penetradas por reglamentación y directriz estatal.

Este nuevo derecho, un derecho de la intervención estatal, se estructura sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas:

- a) Propiedad función social;
- b) Contratos de adhesión;
- c) Controles de precios y alquileres;
- d) Intervención estatal entre el capital y el trabajo;
- e) Determinación del presupuesto;
- f) Control del Dinero, y
- g) Crédito y Comercio Exterior.

Todos ellos son signos indicadores de cambios profundos en las sociedades contemporáneas.

Dicho proceso intervencionista no se detiene, por el contrario, avanza hacia su racionalidad y permanencia. A la economía política que estudia y sistematiza las decisiones macroeconómicas (empresas), le sustituye la política económica que sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas, por las cuales deben regirse los agentes económicos.

El Estado de bienestar se rige como el indicador del progreso social y su participación se articula a la estructura misma de la economía mixta (social de mercado), conformado por empresas privadas, públicas y transnacionales.

La política económica, en efecto, se convierte en ciencia y técnica que avanza hacia la planificación, regulando democráticamente las decisiones y ejecuciones económicas de los grupos o individuos y empresas.

En consecuencia, el sistema normativo sigue el sentido y ritmo de estos cambios para disciplinar y regular, primero la política económica y después jurídicamente la planificación; surge el derecho Económico que en su carácter instrumental y subordinado al Estado planificador registra, sistematiza y evalúa este universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica, coyuntural y prolifero no codificada.

En síntesis, en la evolución histórica de la sociedad actual, ha habido una interacción entre los cambios económicos y las instituciones de derecho, de cuyo dinamismo el derecho económico surge como una rama del árbol del Derecho, de tal suerte que su estudio supera los métodos formalistas y cae de lleno en el amplio campo de lo económico y social.

A sistemas liberales han correspondido sistemas jurídicos individualistas y privatistas; concluimos estas reflexiones con las siguientes premisas:

En cambio a sistemas económicos-sociales corresponden sistemas jurídicos administrativas y públicos. Dichos cambios han tenido como centro modal el derecho de propiedad y sus consecuentes efectos jurídicos y económicos, y

Finalmente, a sistemas económicos mixtos corresponden sistemas jurídicos de derechos públicos y privados.

## ***SUJETOS DE DERECHO ECONOMICO.***

El concepto de sujeto, como centro de imputación de derecho y obligaciones para el derecho económico, es el ente económico en general, sea cual fuere su forma jurídica o la naturaleza patrimonial que actúe en la producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios. Es decir, las personas jurídicas estatales, las privadas y los particulares en cuanto productores y distribuidores para el mercado, que cumplan funciones económicas trascendentales. También se agregan los consumidores, considerados en los intereses difusos protegidos y a los cuales se les ubica en situaciones de desequilibrio ante los demás agentes económicos del mercado.

Técnicamente, los sujetos del derecho económico son:

- a) El Estado como rector del proceso económico, junto a diversos agentes ejecutores de actividades económicas que se registran en el circuito de un país. Se trata entonces de agentes que estén en el sector de las empresas que coadyuvan con aquél, dado el sistema económico mixto;
- b) Empresas públicas y privadas, y
- c) El sector de los consumidores o familias (pero insertos en el circuito general del sistema económico), esto es, como oferentes o como consumidores económicos reales.

Una vez precisados los sujetos de derecho económico, habría que señalar la función del Estado como director o rector, actuando activamente como depositario de los intereses globales del sistema y no como un ente ajeno a la propia sociedad. Aquí, su papel es de mando y jerarquía, y los agentes afectados tienen la obligación de acatar con exactitud lo que obviamente debe ser previsto en las garantías individuales (derecho de autonomía) de todo Estado Social de derecho. En dicho contexto la legalidad, las violaciones o infracciones a las directrices estatales son sancionadas por las técnicas de derecho penal económico existentes en todo sistema.

Ibíd. Pág. 9,10,11.

En cuanto a los sujetos restantes, la duda surge en la normatividad mercantil concurrente, a la cual es dable que se presente con normas de derecho económico. Pese a lo difícil del problema, y utilizando criterios de especificidad, podríamos sostener que la regulación mercantil (comerciantes) se dirige a normar relaciones privadas de tipo subjetivo, que siguen dentro de órbita privada, pero que al actuar en el mercado regulado por normas de política económica de tipo general, los comerciantes están regidos por el derecho económico.

En estas de Estado rector del proceso económico impone a los agentes privados reglas de comportamiento a productores, distribuidores y prestadores de servicio y bienes, para el bienestar de la colectividad, al margen de su profesión, sean o no comerciantes.

#### ***4) EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.***

Las tendencias socio-jurídicas en nuestro país, venían generándose desde el régimen colonial, en todos sus aspectos: económicos, supuesto que la economía estaba totalmente en manos del virreinato; políticos pues consecuentemente el acceso a los cargos públicos sólo se permitía a los colonizadores, porque como complemento de una organización social de tal naturaleza, la población nativa, estaba clasificada discriminatoriamente en castas excluidas de toda actividad creativa, como no fuera el trabajo de la tierra, bajo el látigo del ecomendadero o el trabajo aniquilador de las minas. Tales estratos discriminatorios, dejaron huellas profundas en nuestra sociedad, que el tiempo no ha podido borrar, pero al mismo tiempo, en la mentalidad popular, se fortaleció la necesidad de un nuevo orden económico y político, que si no se ha realizado, su filosofía existe en documentos políticos fundamentales o en proclamas o medidas administrativas. El liberalismo del 57 sirvió para fundamentar en la libertad, esa humana trayectoria. Es visible en la investigación de nuestra historia, que no era suficiente para el país, por eso como propias las cuatro grandes categorías de Derechos del Hombre proclamadas en la Declaración de Derechos de Virginia en los Estados Unidos o la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, francesa de 1789. Derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad, que deberían de interpretarse como la base de un nuevo orden para destruir las estructuras que manipulaban el progreso social e individual. Fue un avance social importante, pero no suficiente, hasta la Constitución del 17 que expresó el espíritu del pueblo.

Por eso se ha señalado, como el Derecho Económico en México, no era obra teórica de autores, sino consecuencia lógica de un proceso histórico. La antítesis de una realidad social limitativa, daba al Derecho las dos funciones que le caracterizan, una función revolucionaria, entendiéndola como un medio de acortar el proceso de la evolución, y una función estabilizadora de las nuevas instituciones creadas. "Destruyo para construir", decía Proudhon.

Si la tendencia del Derecho Económico en México, estaba en gestación antes de la lucha armada, es el Constituyente de 1916-1917, que adquiere su definición. Sus causas son diversas a las guerras y las transformaciones de la empresa, señaladas por destacados autores de Europa occidental. Comprendieron diversos factores sociales, tecnológicos, económicos.

Ahora bien, para completar nuestro análisis, puede recoger algunos de los temas que han originado la expedición de leyes en el mundo, que están formando lo que hoy llamamos limitativamente, Derecho Económico y que sin duda son parte de un nuevo orden jurídico.

1. Reglamentación del aprovechamiento razonable de la explotación de los recursos naturales. Algunos tienen carácter nacional otras internacional, o también normas que abarcan ambas jurisdicciones.
2. La empresa frente al Estado.
3. La empresa ante el público.
4. La empresa ante sus trabajadores.
5. Código de conducta de las transnacionales.
6. Monopolios y abusos del poder económico.
7. Reglamentación de las utilidades de la empresa.
8. Reglas de competencia leal.
9. Reglamentación del crédito a favor del progreso del país.
10. Reglamentación de las empresas en función de su objeto (fabricaciones prohibidas, controladas o reglamentadas);
11. Control de mercados.
12. Protección de los consumidores.
13. Control sanitario anti-fraudulento.
14. Reglas fiscales de promoción económica.

15. Reglamentación de la inversión extranjera.
16. Leyes contra la contaminación ambiental.
17. Leyes de transferencia de tecnología.
18. Reglamentación de la navegación aérea y del espacio extraterrestre. Leyes que forman el Derecho marítimo.
19. Reglamentación del crecimiento demográfico.
20. Reglamentación de los asentamientos humanos.
21. Reglamentación de la educación.
22. Leyes sobre vías de comunicación: radio, televisión, comunicación vía satélite, etc.

Si observamos los temas que han sido objeto de la reglamentación por el Derecho económico, en países tanto desarrollados como en los en vías de desarrollo, podríamos encontrar las características de este Derecho, en un esfuerzo por precisar un concepto del Derecho económico, cuya conclusión en la vieja y polemizada clasificación del Derecho, puede discutirse, pero no la existencia misma de sus normas.<sup>11</sup>

## ***- EL DERECHO ECONOMICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL***

### ***a) EL DERECHO ECONOMICO Y SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA.***

Queda definido, que el Derecho Económico como tal, es un Derecho de la sociedad, que regula, para el Estado y los particulares, su participación en los problemas colectivos, macroeconómicos o macro sociales. Ni la omnipotencia del poder económico privado, ni la omnipotencia del poder público, sino el equilibrio de ambos para protección de los derechos de la sociedad, hacia el establecimiento de un orden jurídico de justicia social.

---

GUSTAV RADBRUCH, Introducción a la Ciencia del Derecho. Edith Revista de Derecho Privado, Madrid, 1930, págs. 153-154.

Así resulta ser el Derecho Económico, el conjunto de normas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este Derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados.

Asomarnos someramente a este panorama económico y social, nos ayuda a entender él por qué del esfuerzo del Estado por regular la libre concurrencia del comercio en el mercado y combatir todo aquello que lesione los derechos de la sociedad.

Si el Derecho Económico tiene un sentido solidarista en sus diversas normas, cuando entra a la esfera de la protección de los consumidores, este contenido se acentúa. Aparece, una vez más, el Derecho protector de la sociedad, se desenvuelve como ciudadano productor, miembro de familia, de trabajador y de consumidor.

En forma palpable lo podemos apreciar a través del Derecho romano en la figura del "aedil", encargado de impartir justicia en los mercados; así también en el mercado Azteca, en donde los jueces se encontraban permanentemente en el mercado de Tlatelolco. Su función era la de proteger a los consumidores. Es sin embargo, hasta la segunda mitad del siglo XX, que este Derecho toma impulso dentro del contexto de las humanidades y las ciencias sociales, por que los problemas que atañen al consumidor, afectan a toda la sociedad, y de una manera determinante a las clases populares de escasos recursos económicos. Así es, pues no todos somos productores, pero todos somos consumidores, independientemente de las edades o de los sexos.

### ***BASES CONSTITUCIONALES.***

Las fuentes primarias del Derecho Económico Nacional se encuentran en la Constitución Mexicana, de cuyos artículos haremos mención.

1. - Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluye los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público;

2. - Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes;
3. - Instauro un control directo y hasta exclusivo y no concesionable del poder público sobre ciertas actividades o cometidos y áreas estratégicas;
4. - Garantiza una serie de Derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público (Arts. 5º, 11, 27 y 28 Const.);
5. - Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral (Art. 25 Const.);
6. - Convoca a las tareas de desarrollo a los sectores público, social y privado tipificando al nivel constitucional el esquema de economía mixta (Art. 25 segundo párrafo);
7. - Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (Art. 26 Const.);
8. - Postula una economía de mercado competitivo, que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos de consumo necesario y otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia (Art. 28 Const.);
9. - Acepta con carácter de excepcional los monopolios estatales en áreas estratégicas en las que se incluye el servicio público de banca y crédito (Art. 28 Const.), y
10. - Finalmente, atribuye al poder público mediante sus diversos órganos, una serie de facultades para intervenir en la economía, con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación (Art. 27 Const.)<sup>12</sup>

### ***NOCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.***

La seguridad tiene dos connotaciones: por una parte, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos; éste es un aspecto negativo. Por la otra, con un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el objeto recíproco al derecho de los demás. La sociedad, al procurar los medios, no debe limitarse

---

AEZ Martínez Roberto.- Derecho Económico, Colección Textos Jurídicos Universitarios.-Editorial Harla México, S. de C. V. - Impresores de Avelar Impresores, 1996.

curar en caso de enfermedad sino a promover la educación a fin de combatir la ignorancia o crear fuentes de trabajo contra el desempleo.<sup>13</sup>

Se reconoce el valor de la seguridad social. Su trascendencia y la necesidad de prestarle plena atención, pero no podemos limitar su conocimiento al ámbito de la ciencia y menos al de la disciplina jurídica; su amplitud no permite concretar principios o conceptos ni establecer sistemas. Para Gustav Radbruch el valor de la seguridad, resulta, sin embargo, de su utilidad para el bien común tomado de un sentido más amplio. Es ella la que nos permite formar proyectos para el porvenir, trabajar y hacer economías; es ella sola la que hace que nuestra vida no se disuelva en una multitud de elementos particulares, sino que esté asegurada de una continuidad. Es la Seguridad la que une nuestra vida presente y nuestra vida futura por un lazo de prudencia y de previsión y perpetúa nuestra existencia en las generaciones que nos siguen.

El Seguro Social sólo puede proteger a algunos individuos, frente a ciertos riesgos. La determinación debe atender los aspectos que socialmente son relevantes, bien por mantener los aspectos que socialmente son relevantes, bien por mantener la capacidad económica de la persona o para preservar su capacidad y fuerza de trabajo.

### *LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU SIGNIFICADO.*

La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar colectivo.

Esta garantía se expresa por medio de:

- Asistencia médica.
- Protección a los medios de subsistencia.
- Servicios sociales.

---

MIGUEL A. Sierra López.-Boletín de Información Jurídica. I.M.S.S. septiembre-octubre, 1985. Seguridad Jurídica y Seguridad Social.

Dino Jarch define a la Seguridad Social como el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios.<sup>14</sup>

La novedad de esta disciplina le dio gran amplitud, lo que impide su concreción, indispensable para su conocimiento con pretensiones de científico. A este respecto, José González Gale reconoce que: la Seguridad Social utiliza los mismos métodos del seguro, pero su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez, la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención. Pero su vida es, y debe de ser, ante todo y sobre todo, salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia y convivencia. Por ello, sin descuidar a los enfermos, trata, en primer término, de prevenir la enfermedad:

Antes que a fundar orfanatos, hospitales y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, hace llegar a él, el aseo, la higiene y en suma las condiciones elementales que contribuyen a mantener la salud física y moral. Y a la concesión de subsidios a los parados que, por supuesto no niega, antepone la obtención de trabajo para todo mundo que sería la idóneo, pero como siempre existe la imperfección únicamente lo da a aquellos que si lo tienen.

### ***INFLUENCIA DE LA ECONOMIA EN EL SEGURO SOCIAL.***

En el Seguro Social el servicio no está medido por la prima sino por la necesidad de atender una contingencia. En el Seguro Social Privado la prestación responde a una cuantificación proporcional a la prima; el Seguro Privado toma en cuenta el principio de obtener utilidades, mientras el Seguro Social es un instrumento adecuado de distribución del ingreso. En el Seguro Privado la prima se aplica conforme a la prestación calculada; en el Seguro Social la prima es proporcional a los ingresos del asegurado que obtiene los beneficios.

---

DINO Jarach Problemas Económicos y Financieros de la Seguridad Social, pág. 196.

El Seguro debe contar con un programa técnico donde se tomen en cuenta los siguientes efectos:

1. Una colectividad de cotizantes (patrones, asegurados),
2. Beneficiarios de prestaciones (asegurados, pensionados, familiares, dependientes),
3. Institución que lleva al cabo la compensación estadística entre cuotas y prestaciones,
4. Protección contra determinadas contingencias.

### ***CIENCIAS QUE ESTRUCTURAN AL SEGURO SOCIAL.***

**LA ECONOMIA.-** Permite aplicar sus principios al desenvolvimiento, producción, mercados, ingresos y gastos; considerar el desarrollo regional, y apreciar los efectos estimulantes derivados de la aplicación del Seguro Social. Además, hace posible el incremento de sus prestaciones y la extensión territorial y poblacional de sus beneficios.

**ESTADISTICA.-** Como Resultado de los principios “estimulo” y “aplicación” debe tomarse en cuenta la estadística que confiere operatividad al Seguro Social. La determinación de índices de frecuencia y de gravedad es la base para estimar costos.

La medición del establecimiento y crecimiento económico permite conocer las actividades que se llevan a cabo y los índices de frecuencia y gravedad de las contingencias, a fin de estructurar un Seguro Social atractivo y funcional.

**ACTUARIA.-** La aplicación de la Economía y la Estadística obligan a efectuar los cálculos necesarios para determinar costos de programas y valoraciones precisas de cuotas o aportaciones. El crecimiento del Seguro sólo es posible mediante las estimaciones matemático-actuariales.

**SOCIOLOGIA.-** El determinar la aplicación del Seguro Social a grupos humanos obliga a distinguir sus características y a ubicarlas conforme a rasgos que adecuen las prestaciones a sus intereses. El análisis de las comunidades humanas, con sus elementos integradores competen a la sociología la cual resulta indispensable auxiliar del Seguro.

**PSICOLOGIA SOCIAL.**- El estudio de los grupos integrantes de una comunidad hace posible respetar sus intereses, forma de conducta y estilos propios de vida, además de la simpatía que involucra a la Psicología Social y asegura la atracción y financiamiento del seguro. Esta disciplina, junto con la Sociología, justifica el término de Social en el Seguro al procurar la atención a contingencias que afectan a grupos humanos.

**POLITICA.**- La ubicación del Seguro Social en la esfera del interés público obliga a entender las finalidades y objetivos de la política como elemento distintivo. Así, no obstante el respeto a los aspectos esenciales, su forma varía conforme a los principios de los grupos políticos que detentan el poder público en las comunidades humanas.

**DERECHO CONSTITUCIONAL.**- Como parte del orden jurídico, el Seguro estructura sus normas jurídicas de acuerdo con el Derecho Constitucional que lo fundamenta. Nuestra Ley Fundamental contiene en los Apartados A y B del Artículo 123 los principios de los institutos jurídicos del Seguro Social: IMSS, ISSSTE, ISSFAM, INFONAVIT.<sup>15</sup>

### ***ELEMENTOS QUE INTERVIENEN.***

El derecho del Seguro Social puede estudiarse tomando como base la población protegida. Trabajadores, servidores públicos, no asalariados, integrantes de las Fuerzas Armadas y pensionados. Es posible, así mismo, analizar según la población y el ámbito geográfico.

Personas. -El Seguro Social debe comprender grupos humanos, establecer clasificaciones conforme a ingresos, precisar aportaciones y beneficios. En este sentido, los aspectos concretos y sencillos lo hacen operativo. Un Seguro debe ser atractivo para los derechohabientes debido a los beneficios que proporciona, la calidad de prestaciones, las celeridades, su otorgamiento, las facilidades en sus trámites y la claridad en su administración. La ausencia de alguno de estos aspectos se traduce en demérito, desconfianza, resistencia o indiferencia, al estimar al seguro como una carga sin atractivo alguno.

---

RICENO Ruíz Alberto.-Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. U.N.A.M -Harla México 1987.

Tipos.- El Seguro Social se establece obligatorio tanto para la incorporación como para el despido. Tales aspectos no pueden dejarse al arbitrio de los particulares. Los patrones pueden considerar el seguro como un gravamen adicional que aumenta costos y disminuye posibilidades de crecimiento, así como utilidades. El crecimiento del sistema obligatorio ajusta sus prestaciones a la población protegida y ampliar los tipos para crecer horizontal y verticalmente. La segunda forma instaurada fue la voluntaria, que en realidad motivó el crecimiento de los Seguros Sociales. Posteriormente se estableció el seguro facultativo.

Ramas.- Constituyen la expresión primaria del sistema del Seguro Social y, ordenadas cronológicamente, la determinación de sujetos, cuotas, condiciones y prestaciones. En términos generales, puede decirse que las ramas responden a contingencias, conforme a la naturaleza del seguro y de los sujetos protegidos, a fin de atender los efectos con prestaciones prontas y reales. Las ramas logran los objetivos de los seguros. Además de mantener una unidad sistematizada manteniendo el orden necesario para la comprensión del Seguro Social y su organización.

Prestaciones.- Las prestaciones son los beneficios a que tienen derecho los asegurados, pensionados o familiares con motivo de una contingencia que altere la salud y las posibilidades de trabajo o los ingresos económicos, también representan protección que se debe dar conforme a la cotización o edad de las personas. Asimismo, incluyen aquellos aspectos relativos a la unidad, con base a la solidaridad, para la capacitación, el esparcimiento o la salud.

La prestación efectiva debe ser otorgada adecuada y oportunamente. Es defecto grave de la institución negar un servicio o no otorgarlo con la celeridad necesaria. En este sentido, la eficiencia de las instituciones es base de sustentación para su confiabilidad.

Organización.- La administración de recursos de los Seguros Sociales debe establecerse como garantía de su correcto manejo. Este debe ser prudente, en cuanto lo requiere la eficaz atención de los derechohabientes. Se da por descontado que la honradez es fundamental, así como la conveniencia de crear servicios especializados no sólo desde el punto de vista médico sino en términos de programación, planeación, aplicación e interpretación de normas jurídicas, implementación de reformas, etc. El Seguro Social debe fundamentarse legalmente para vincularse con servicios en la atención de contingencias.

## *SEGUNDO CAPITULO*

### *LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SU EVOLUCION EN MÉXICO.*

#### *EVOLUCION DEL SEGURO SOCIAL EN NUESTRO PAIS.*

##### *a) CARACTERISTICAS DEL SEGURO SOCIAL.*

El Seguro Social será el medio por el que se alcance los programas de Seguridad Social y para ello necesita reunir determinadas condiciones. Podemos considerar al Seguro Social en la forma siguiente: es el instrumento de la Seguridad Social por medio del cual una institución pública queda obligada a entregar a los derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios cuando se reúnen los supuestos establecidos en la ley, a cambio de una cuota o prima que pagan los beneficiarios, la población en general y el Estado, o sólo alguno de ellos.

De aquí se tiene que destacar los siguientes elementos:

1. - Servicio público, por considerar el mismo las actividades que van a satisfacer una necesidad colectiva de carácter laboral, económico o cultural a través de prestaciones concretas e individuales a las personas que solicitan, de acuerdo con un sistema permanente establecido en la ley;
2. - La institución pública encargada de prestar el servicio, será un organismo descentralizado en nuestro caso tiene por denominación Instituto Mexicano del Seguro Social. encargado de entregar las prestaciones que en la ley en la materia se especifican y en el cual actúa por medio de los órganos que son la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General;

3. - Se trata de un Seguro Social obligatorio, porque como se expondrá adelante, se requiere un sistema que garantice la estabilidad y permanencia de personas y autoridades;

4. - Los sistemas de financiamiento serán estructurados en forma tal que permitan soportar los costos del sistema y por tratarse de un Seguro Social obligatorio que se encuentra establecido en ley, los mismos estarán dotados de un imperio que les permita continuidad y seguridad;

5. - Se entenderá espacialmente a los económicamente débiles, que son las personas que están provistas de los recursos indispensables para su desarrollo.

La asistencia pública es la institución que atiende a los indigentes; en cambio el Seguro Social procura satisfacer las necesidades de las personas que están parcialmente afectadas de los medios para su desarrollo integral; la tendencia de la seguridad social es abarcar cada día mayor población, pero tendrá que hacerlo con cautela, porque el servicio es exigible por lo tanto obligatorio.

Existen otras clasificaciones de los elementos del Seguro Social, pero creemos en formas sencilla se puede aceptar las que menciona Néstor de Buen en la clasificación siguiente:

- a) Servicio público nacional tarifado. Servicio público de proyección nacional con tarifas establecidas en la ley.
- b) Seguro Social Obligatorio. El mismo será explicado más adelante.
- c) Riesgos Limitados. La descripción legal establece la magnitud de la prestación económica o de servicios médicos.
- d) Cotización Tripartita. En principio, el seguro social descansa en el Estado, patrones y trabajadores. por ser las partes interesadas en la conservación de la salud y el desarrollo integral de los beneficiarios, pero este concepto se encuentra en evolución que no están encuadrados en una relación laboral.
- e) Genera Derechos Individuales. Cada asegurado integra un fondo para prestaciones vitalicias.

- f) Tiene Apoyo Actuarial. Con base en cálculos matemáticos y en la ley de los grandes números, se prevén las contingencias que han de sobrevenir para minimizar las mismas por medio de una adecuada inversión de reservas.
- g) No persigue fines Asistenciales. Lo cual ha quedado expuesto líneas arriba.
- h) Exige Relación Laboral. En el Estado actual de la previsión, se necesita la relación laboral para que se presente el Seguro Social obligatorio.
- i) Funciona con una Administración Tripartita. Los órganos que administra la institución pública encargada de dar los servicios, se encuentran integrados por los sectores representativos que son los patrones, trabajadores y el propio Estado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene características particulares que le otorgan cierto carácter por la materia que administra porque si bien es un organismo descentralizado que se encarga de proporcionar un servicio público, por otro parte administraba recursos que al principio correspondían a los derechohabientes y los cuales debían ser canalizados correctamente a otorgar servicios, por esta razón dicho organismo gozaba de cierta autonomía en su administración y desarrollo, el grado de que en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en el artículo 5° se establece lo siguiente:

ARTICULO 5°. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en tanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que se oponga a aquellas leyes específicas sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que además del Organismo de Gobierno, Dirección General y Organismo de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.

De la transcripción anterior se desprende que el sentido del legislador tiende a que este tipo de organismos queden sometidos a la administración y lineamientos del citado cuerpo legal; sin embargo, no por ello, no deben ser productivos sus resultados, si no que los mismos deben alcanzar niveles de máxima eficacia bajo la supervisión del órgano tripartita que intervienen directamente en la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con características similares y aprovechando la experiencia del IMSS, se creó un organismo de protección social para los económicamente débiles, que busca tutelar el derecho de los trabajadores para contar con vivienda digna que robustezca el núcleo familiar, lo cual está consagrado en la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional; dicho organismo se denomina Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, cuya parte que interesa dice así:

El Instituto se define como un organismo de servicio social que, de ser creado por la Ley del Congreso de la Unión, quedara tipificado como organismo fiscal autónomo.

La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de administración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión. Tal es el caso, entre otros, del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios Mínimos y los Tribunales Laborales, instituciones todas que han venido desarrollando una práctica efectiva de participación y diálogo entre los factores de la producción, y afirmando por ende, nuestros principios de convivencia que han correspondido al propósito superior de la comunidad nacional, que busca simultáneamente la creación de fuentes de riqueza y la más justa distribución del ingreso.

La organización tripartita de las instituciones de Derecho Social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar, bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado, igualmente, su capacidad para relacionar, con auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal propuso que en la reforma a la fracción del apartado A del artículo 123 de la Constitución se estipulase que el organismo encargado

de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda estuviese integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, proposición que fue aprobada por ese H. Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

### ***b) CLASIFICACION DEL SEGURO SOCIAL.***

El artículo 6° de la Ley del Seguro Social considera que el mismo se clasifica en dos rubros: Régimen Obligatorio y Régimen Voluntario. Sin embargo, del cuerpo de la ley se desprenden algunas otras clases de dichos seguros con lo cual se puede presentar el siguiente cuadro sinóptico:

	Régimen Obligatorio en sentido estricto.
Obligatorio	Continuación voluntaria al régimen obligatorio.
Seguro Social	Inscripción voluntaria al régimen obligatorio.
Voluntario	Seguros facultativos.
	Seguros adicionales.

Diremos breves palabras de cada uno de ellos.

***Régimen Obligatorio.*** En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social vigente a partir de 1943, se expresa que el servicio para ser permanente y estable deberá ser garantizado por medio de su carácter obligatorio, que significa el cumplimiento efectivo de la inscripción y de las demás obligaciones obrero patronales por la simple disposición de la ley, como manifiesta Carlos G. Posado: “los Seguros Sociales o son obligatorios o no son nada”.

***Régimen Obligatorio en Sentido Estricto.*** El sentido estrictamente obligatorio se presenta entre trabajadores y patrones, así como también con los miembros de sociedades cooperativas de producción, administraciones obreras, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedades locales o uniones de crédito comprendidas en la Ley Crédito Agrícola. Todos estos sectores de la población están regidos por un sistema forzoso de

Seguridad Social, que deben cumplir en el momento mismo en que adquieren la calidad de la misma ley señalada.

**Continuación Voluntaria al Régimen Obligatorio.** La Ley del Seguro Social diseña sistemas de naturaleza mixta, en donde se pretende alcanzar los mismos fines que el sistema propiamente obligatorio; pero por circunstancias económicas, o por razones prácticas, no se contempla el esquema anterior con toda su rigidez. El primero de estos sistemas híbridos es el llamado continuación del Régimen Obligatorio a las personas que, habiendo sido inscritas en este, son dadas de baja y voluntariamente pretendan seguir gozando de los servicios del Seguro Social.

El artículo 194 de la ley multicitada establece un mínimo de 52 cotizaciones semanales en el régimen obligatorio y la solicitud del asegurado de continuar inscrito en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien cualquiera de ellos a su elección. Este sistema no es tan rígido por que la persona puede liberarse del mismo con una simple manifestación por escrito, o por dejar de pagar tres bimestres consecutivos; por lo que se trata más bien de un esquema voluntario donde se otorgan sólo las prestaciones obligatorias.

**Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio.** Una de las más importantes modificaciones que plantea la Ley del Seguro Social a partir de su vigencia, es la posibilidad de incorporar el régimen obligatorio del Seguro Social a diversos núcleos de personas que son económicamente débiles y que en principio no se encuentran subordinadas jurídicamente a un patrón. Para ello consideró la posibilidad de que este sector de la población se incorpore voluntariamente al régimen obligatorio de acuerdo con las modalidades correspondientes, sistema que dejará de tener efectos en el momento en que el Ejecutivo Federal a propuesta del Instituto determine por decreto las modalidades de esta inscripción.

En algunas ocasiones el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social ha establecido reglas generales para que se incorporen en forma voluntaria al régimen ordinario determinados núcleos de trabajadores independientes o en general personas que no están comprendidas en los supuestos del artículo 12 de la ley.

**Régimen Voluntario.** El Instituto permiten que se contraten seguros que no están regulados en el marco de la ley sino en la voluntad de las partes contratantes, con el objeto de aprovechar la infraestructura que tiene el referido organismo y poder ampliar los servicios a personas que no están expresamente comprendidas en el ordenamiento respectivo o que pierden la calidad de derechohabientes. Estos seguros no son idénticos a los privados porque la institución no se identifica con estas empresas, sino que deben ser complementarios a la Seguridad Social.

**Seguros Facultativos.** Los seguros facultativos son protecciones que se contratan con el organismo encargado de la Seguridad Social para proporcionar servicios y prestaciones a personas que no están obligadas forzosamente a esa inscripción.

La contratación de estos seguros se sujetará en todo caso a los convenios que celebra el Instituto, en donde se comprenden las condiciones y cuotas que aceptan los usuarios de dichos servicios o en última instancia las partes contratantes.

**Seguros Adicionales.** Se configuran en los casos en que el Instituto acepta otorgar prestaciones económicas pactadas en contratos de ley o contratos colectivos que corresponden al patrón, siempre y cuando sean de la misma naturaleza a los que debe otorgar por ley ese organismo.

Como se puede desprender, la situación de la clasificación depende básicamente del tipo de servicios que se ofrecen, el sistema de financiamiento que lo soporta y de responsabilidad para el organismo de la capitalización de reservas; pero todas tienen como común denominador su carácter obligatorio.

### *c) LA SUSTITUCION PATRONAL EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.*

El legislador original del Seguro Social no tenía una clara manifestación del alcance que tenía a desarrollar las normas que regulaban las aportaciones del Seguro Social, sólo se revistió de características ejecutivas a este tipo de aportaciones y por ello no se recibió la influencia de los tratadistas en materia tributaria, ni se tomaron en cuenta las disposiciones que en este rango existían en nuestro país, especialmente las del Código Fiscal de la Federación que desde 1938 regulaban en forma genérica los ingresos que captaban las autoridades hacendarias de los particulares por motivos tributarios.<sup>16</sup>

Así recurrió a la Legislación Laboral que establecía la figura de la sustitución patronal, conocida esencialmente como figura que vinculaba a los trabajadores que laboraban con un patrón a exigir prestaciones al nuevo adquirente de la negociación, esto significa un compromiso personal y directo que se hace valer ante los Tribunales y en donde los dos patrones se comprometen a cubrir las prestaciones laborales en los términos de ley.

Por el origen laboral se denominó esta figura sustitución patronal; se pensó que podría haber afinidad o similitud con las implicaciones legales que surgían entre patrones y el nuevo patronato.

Esta forzada semejanza, en la práctica no ha resultado tan exacta e inclusive ha provocado complicaciones. El artículo 142 de la Ley del Seguro Social de 1943, sólo manifestaba que el patrón sustituido sería solidariamente responsable con el nuevo de las obligaciones derivadas de la ley hasta por el término de un año después del cambio; considerando que se presentaba la sustitución cuando una persona adquiría de otra todos o la mayor parte de los bienes afectos a la cotización.

Involuntariamente el legislador se refirió, dadas sus características, a una responsabilidad objetiva del nuevo patrón con relación a las deudas contraídas por el anterior patrón ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo que por no ubicar correctamente a la figura en

---

16 Ley del Seguro Social de 1943, DOF del 19 enero 1943

marco fiscal, lo presentaba como responsabilidad solidaria, cuando más bien se trata de una responsabilidad en forma objetiva.

Se podría pretender por parte de los patrones que se veían involucrados involuntariamente en esta acción de cobro, que de acuerdo con el texto legal la solidaridad era la forma de aceptar la carga fiscal, pero si se observa el texto del artículo 28 del Código Fiscal vigente en la época en que se publicó la ley, se tenía que concluir que la responsabilidad solidaria se presentaba por las siguientes razones: a) Se generaba por representante legal o voluntario del original contribuyente; b) En razón del cargo público; c) Por la relación de un particular con el hecho generador del crédito fiscal.

Estas tres características de la solidaridad no se identifican con la sustitución patronal, ya que prácticamente el nuevo patrón de inmediato no queda comprendido en los primeros casos y en segundo término porque en la fecha en que se generaron las cuotas no existía relación laboral con los trabajadores y por esta razón no fue persona actuante en el supuesto normativo, prácticamente no recibió en vía refleja un compromiso en el cual no tuvo ninguna intervención.

Por Decreto de 3 de febrero de 1949, publicado el 28 del mismo mes y año, modificó el artículo en comentario para alterar la última parte del mismo en la forma siguiente.

Se consideraba que hay sustitución del patrón en el caso de transmisión por cualquier título de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarlos, el propósito de continuar la explotación se presumía en todos los casos.

A raíz de esta modificación los elementos constitutivos de la sustitución patronal eran los siguientes:

- a) Transmisión de bienes esenciales afectos a la explotación;
- b) Animo de continuar la explotación del negocio;
- c) Presunción juris tantum del ánimo de continuar la explotación;
- d) Responsabilidad en forma objetiva del nuevo patrón de las cuotas obrero patronales dejadas de pagar por el anterior patrón, y
- e) El plazo de la responsabilidad era de un año a partir del aviso de cambio.

Nuevamente se modificó este artículo en el Decreto de 30 de diciembre de 1959, publicando en el Diario Oficial el día siguiente, donde se perfeccionaban las obligaciones males de remitir los avisos de sustitución y de ampliar la fecha de responsabilidad por dos os, con el compromiso a cargo del organismo de remitir al nuevo patrón un estado de adeudo la compañía dentro del plazo de dos años posteriores al aviso del cambio.

### ***LA SUSTITUCIÓN PATRONAL EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.***

Prácticamente se trasladó el texto de la ley anterior al artículo 270 de la ley vigente, lo que no consideramos justificado, por que ya se habían presentado casos-problema y además se sostenía figura con pleno conocimiento de causa, por esta razón no se puede matizar la actitud del legislador en el desconocimiento de la materia tributaria, como sucedió en el autor de la ley de 1973. Prácticamente se trasladaron los problemas de la ley anterior a la vigente y sólo se agregó párrafo que reviste un aspecto positivo, porque libera a los trabajadores que adquieren bienes las empresas en el pago de prestaciones laborales de la sustitución patronal; de tal suerte que realizado el supuesto normativo se ven exoneradas de los efectos de la norma por disposición al.<sup>17</sup>

Es necesario que estos bienes los adquieran por laudo o resolución de las autoridades de trabajo y continúen en la operación del negocio.

Es factible que los trabajadores pasen a ser titulares inclusive de las acciones de la compañía o que cambien a otro régimen jurídico como pueden ser las cooperativas, en este caso es intrascendente, lo importante es probar la calidad de administración obrera par alcanzar el beneficio que establece la ley.

---

del Seguro Social de 1973 y disposiciones complementarias. Editorial Porrúa. México 1995.

## 2. *-PRINCIPIOS DE LEY DEL SEGURO SOCIAL EN NUESTRO PAIS.*

### *) PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.*

La creación del Seguro Social en nuestro país, se vislumbraba desde el inicio del siglo XIX. Se tiene antecedentes de que en Alemania, a partir del año de 1883 se estableció el seguro obligatorio para los trabajadores del Estado y posteriormente, otros países adoptaron tal posición para implantarse el Seguro Social para la clase trabajadora en general en Francia, Inglaterra, Alemania, España y Estado Unidos de Norteamérica, entre otros, ya que el Sistema de Seguridad Social se fue extendiendo a un gran número de países conforme la clase trabajadora se fue organizando y exigiendo un bienestar colectivo.

En México el régimen de Seguridad Social se identifica desde la época precortesiana, al establecerse las cajas de comunidades indígenas con aportaciones para cubrir contingencias.

Posteriormente, en el año de 1770 se implantaron los Montepíos de viudas y pupilos con un sistema de descuento al jornal a efecto de acumular cantidades que sirvieran de respaldo para sanar infortunios tanto del trabajador como de sus familias.

La idea de adoptar un sistema de Seguridad Social en nuestro país, conforme avanzaba el tiempo, se fue cimentando cada vez más, buscando la promulgación del marco legal que contempla la protección del trabajador y derechohabientes y fue así como en varios Estados de la República se observó lo siguiente:

o de 1904.

El 30 de abril, en el Estado de México, se responsabilizó a los patronos de los riesgos laborales de los trabajadores, mediante una Ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En caso de algún infortunio, el trabajador tenía derecho a una indemnización y

tención medica por tres meses, y por muerte los funerales y quince días de salario a los beneficiarios.

#### **año de 1906.**

En Nuevo León, su gobernador Bernardo Reyes expidió la Ley sobre accidentes de trabajo, con características similares a la anterior del Estado de México.

#### **año de 1913.**

En Hermosillo Sonora. Don Venustiano Carranza hizo declaraciones en el Ayuntamiento, en el sentido de que se debía de iniciar la magistral lucha social, de lo que se resaltaba el evitar y prevenir riesgos, aduciendo el establecer la justicia, entre otros ideales.

#### **año de 1914.**

En el Estado de Jalisco. el 7 de octubre, Manuel Aguirre Berlanga promulga una Ley de Seguridad Social, contemplando el que el trabajador previera un depósito del cinco por ciento por lo menos, de su salario, con el objetivo de crear un servicio de mutualidad.

#### **año de 1915.**

En el Estado de Yucatán, Salvador Alvarado expide un decreto de Ley del trabajo contemplando un Sistema de Seguros Sociales y, promulgando también una Ley para crear la

seguridad mutualista contra riesgos, vejez y muerte, mediante el depósito de parte de los trabajadores de una cantidad sobre sus salarios.

#### **Año de 1917.**

El C. Primer Jefe de la Unión expresó en un mensaje dirigido al Congreso, aduciendo que con las leyes protectoras de la clase trabajadora y con la implantación del Seguro Social en nuestro país, las instituciones políticas cumplirían con la atención adecuada de las necesidades de la sociedad. Fue así como a partir de la Constitución de 1917 se consideró el ideal de la Seguridad Social en México.

#### **Año de 1921.**

Ese año fue de mucha importancia para la implantación del Seguro Social en nuestro país, ya que siendo presidente el general Obregón se elaboró un proyecto de Ley del Seguro Social y aunque no fue promulgado, suscitó la atención sobre el particular, con la opinión general favorable.

#### **Año de 1925.**

Siendo presidente de la República Mexicana el señor Plutarco Elías Calles, el 12 de agosto se promulgó la Ley General de Pensiones de Retiro, con la observación de que fue aplicable a los funcionarios y empleados públicos de la Federación, del Distrito y de Territorios Federales.

**ño de 1928.**

El General Obregón, durante su campaña de retorno a la presidencia de la República, mostró su interés por la promulgación de la Ley del Seguro Social, formulándose una iniciativa a ésta, basándose en que tanto patrones como trabajadores depositaran en una institución financiera del 2% al 5% del salario mensual, a fin de constituir un fondo en beneficio de la clase trabajadora.

**ño de 1929.**

Las leyes que los estados de la República habían decretado, quedaron sin efecto, en virtud de que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional fue reformada en el sentido de que la facultad para legislar en materia laboral y sobre Seguro Social, recayó sobre el Congreso Federal.

El 6 de septiembre de 1929 se promulgó en el mencionado artículo 123 la creación del Seguro Social obligatorio bajo los siguiente términos: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de vejez involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos”.

**o de 1932.**

El Congreso de la Unión, por decreto del 27 de enero de 1932, otorgó facultades al Ejecutivo Federal para que en un plazo de 8 meses se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, no cristalizando tal situación por el precipitado cambio de gobierno al renunciar a la presidencia el Ing. Pascual Ortiz Rubio.

#### **Año de 1934.**

El General Abelardo L. Rodríguez, en ese entonces presidente de la República Mexicana, instituyó en el sentido que por conducto de la Oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, se formara una comisión especial para elaborar un proyecto de Ley del Seguro Social, observándose así que conforme avanzaba el tiempo, crecía más el interés por tratar de culminar con la promulgación de la Ley de la materia.

#### **Año de 1938.**

Siendo presidente de México el General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938 presentó al Congreso de la Unión un proyecto de Ley del Seguro Social, contemplando la creación de un organismo descentralizado con el nombre de Instituto de Seguros Sociales, pero, sin embargo, desgraciadamente no llegó a su cometido, aduciendo el Congreso que se necesitaba un proyecto de Ley más completo.

#### **Año de 1941.**

En acuerdo presidencial del 2 de junio de 1941 enviado a 5 Secretarías del Estado se expresó: “Estos anhelos y obligaciones nos parecen más amplios, si se considera que todos los países de Europa y aproximadamente un 90% de los pueblos del continente Americano, poseen la legislación del Seguro Social, mientras que México constituye una excepción que no es acorde con el sentido social de su movimiento popular y su evolución política y legal, con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor.

ño de 1942.

La Comisión Técnica encargada del proyecto de Ley, analizó un ante proyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo y fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile, dando opinión favorable. El proyecto es enviado al Congreso de la Unión y por fin, es aprobado como Ley, según el Decreto del 28 de diciembre de 1942.

ño de 1943.

Como culminación de los intentos descritos para la obtención de la Ley del Seguro Social, esta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, así como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Tales acontecimientos ocurrieron siendo presidente de la República el general Manuel Avila Camacho.<sup>18</sup>

---

JURRUETA Sánchez Alfredo Cien Preguntas y Respuestas sobre el Seguro Social. Segunda Edición Editorial Jurídico, S.A.

## b) *EL ENTORNO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.*

Dentro del escenario mundial que se ha producido en los últimos años un profundo reordenamiento que ha transformada la geopolítica, los sistemas económicos, las relaciones comerciales y las estructuras de gobierno de las naciones. Todos estos elementos han condicionado que se cuente con nuevos conceptos en torno al papel del Estado frente a las necesidades y demandas de bienestar de la sociedad. De cara a los imperativos actuales, el aislamiento de las sociedades, que en otras épocas constituyó un mecanismo de defensa de la soberanía, se ha convertido en un elemento de debilidad y en un riesgo para la sociedad que amenaza, además, con acentuar la dependencia y retardar el desarrollo.

Puede decirse que con mucha probabilidad asistimos a una recomposición de los patrones laborales, a un ambiente en el que la productividad, la calidad, la eficiencia, la competitividad, se han convertido en divisas de cambio y cartas de presentación que, dependiendo del grado que alcancen en la escala, garantizarán o no el éxito de las naciones.

México no ha permanecido ajeno a estas situaciones, de hecho ha tomado parte activa en las mismas e incluso se prepara para reforzar su participación en el proceso. Este último sólo tendrá viabilidad en un ambiente en el que prevalezcan la paz social, la vida democrática, la estabilidad y el crecimiento económicos, la participación comprometida de todos los sectores y la consolidación de los principios nacionales.

Hoy todavía podemos decir que el momento demográfico nos es propicio; que la capacidad social para generar riqueza está presente; que los recursos naturales de que se disponen están a nuestro favor; que hemos aprendido las lecciones de la historia. De no aprovechar las coyunturas habremos de lamentar en el corto plazo lo que no supimos aprovechar en nuestro tiempo y que, sin embargo, tendremos que pagar en el futuro.

El momento no está exento de riesgos. Tendremos que cuidar que nuestras brechas no se amplíen y que por el contrario disminuyan; que se abatan los niveles de pobreza y los rezagos sectoriales; que se acelera el proceso de desarrollo social y que el mismo se traduzca en mayor

bienestar para las personas y sus familias; que participemos en el cambio estructural, la globalización y la apertura comercial, consolidando nuestra soberanía, nuestra identidad y nuestros principios nacionales.

En nuestro país la Seguridad Social siempre ha representado a una extraordinaria fórmula para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza y las desigualdades, y para impulsar la distribución de la riqueza de la nación. En el pensamiento y obra de muchos de nuestros creadores sociales del siglo XIX ya se encuentra el germen de la Seguridad Social. Los sentimientos de la Nación, de Morelos, plasman esta situación. Sin embargo, es nuestra Ley Fundamental, la Constitución de 1917, la que de forma contundente se ocupa de este asunto y por primera vez concreta los ideales del pueblo de México en la materia.

No hay duda de que la gran epopeya revolucionaria de 1910 y su producto social fundamental, la Constitución, permitieron delinear el proyecto económico y social del país. Al mismo tiempo sirvieron para consolidar y modernizar los logros de las luchas de la Independencia y la Reforma al definir con claridad los rumbos para el desarrollo social, para la transformación de las instituciones y para la evolución de la vida política y democrática de la nación. Fue nuestra Carta Magna la gestadora y “paridora” de las instituciones de la República, entre ellas la Seguridad Social.

La Constitución de 1917 no sólo incluyó los derechos individuales consagrados por el documento fundamental que había regido por seis décadas en el país. También adicionó las garantías sociales destinadas a la protección de los distintos grupos sociales. Fue, y es hoy, una de las más avanzadas en el mundo.

La Carta Magna representó la vanguardia de la búsqueda del bienestar social. De hecho, permitió conformar un gran pacto social que preserva, respeta e impulsa los derechos fundamentales de los mexicanos, y que ha permitido al país transitar, mayormente en paz y con armonía social, un proceso de evolución y desarrollo.

Nuestra Constitución es un documento solidario, progresista, de enormes alcances sociales. Ha sido el sustrato para la edificación del proyecto nacional de desarrollo. Es el gran

documento de la sociedad civil. Es, en palabras del ilustre jurista y maestro universitario Don Mario de la Cueva, “la primera declaración de los derechos sociales de este siglo”.<sup>19</sup>

Ninguna norma jurídica puede ser pasiva o inmutable. Para ser válida y vigente debe cambiar de acuerdo con las transformaciones que se presentan en la sociedad en que se da. Idealmente, debe anticiparse a las necesidades de la sociedad, de innovar y no sólo adaptarse. Nuestra Constitución se ha modificado en numerosas ocasiones; pero en todos los casos la atención de los cambios ha estado en amplia coincidencia con el espíritu que animó al constituyente. Setenta y seis años después la Constitución conserva singular vigencia, ya que los deseos y anhelos que inspiraron a sus creadores siguen orientando a los mexicanos de hoy.

La Constitución que tenemos no se forjó en una sola etapa de la historia. Se ha venido construyendo al paso de las grandes gestas nacionales; por eso representa una síntesis de nuestra historia; por eso se entienden los cambios; por eso en el futuro deberá continuar su transformación.

México cuenta a la fecha con un avanzado sistema de seguridad social que se ha constituido en uno de los pilares fundamentales de la política social y es, sin duda, uno de los elementos distintivos de la sociedad mexicana contemporánea. Mediante ella amplios núcleos de población encuentran respuesta a sus necesidades. Este sistema se engendró en nuestro movimiento social y en sus antecedentes y fue recogido en la Ley fundamental.

### ***LA EVOLUCION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO.***

Con el propósito de contar con un marco general que facilite la comprensión del estado que guarda en la actualidad la Seguridad Social, a continuación se presenta una breve semblanza del desarrollo histórico de la misma. Conviene antes recordar que el sistema está integrado en la actualidad por cuatro grandes organizaciones que destinan sus recursos y programas a grupos de

---

RUIZ Naufal Víctor, Constitución. Seguridad Social y Solidaridad, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1992

oblación claramente diferenciados. El IMSS atiende a los trabajadores empleados por un patrón; el ISSSTE a quienes prestan sus servicios en las dependencias del Estado, la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos a quienes sirven en su estructura y por último, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que atiende a los integrantes de las mismas.

Respecto del IMSS puede decirse que después de elaborada la Constitución de 1917, que contiene los principios de la Seguridad Social en su Artículo 123, se produjeron en un lapso de 12 años cerca de 93 disposiciones relativas al capítulo del trabajo y la prevención social, habiendo sido la de Yucatán la primera legislatura estatal en promulgar un Código de Trabajo. En 1924 se promulgó la Ley sobre Accidentes de Trabajo y en 1931 se expide la primera Ley Federal del Trabajo.<sup>20</sup>

En 1938 se envía a las cámaras una iniciativa para establecer el Instituto Nacional de Seguros Sociales. Sin embargo, la iniciativa de Ley no llegó a ser discutida, señalándose la necesidad de que se efectuaran los estudios técnicos y actuariales que sustentaran debidamente la propuesta. Es hasta 1942 cuando el Presidente Manuel Avila Camacho envía un proyecto que satisface la inquietud de los legisladores, y el 9 de enero de 1943 se publica la Ley correspondiente, iniciando de inmediato sus funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social estaba destinada principalmente a las relaciones laborales del trabajo urbano; sin embargo, en su artículo sexto facultaba la extensión al régimen rural. Con base en ese artículo en el año de 1954 se implanta el Seguro Social al campo en los estados de Chihuahua, Baja California y Sinaloa, fijándose las cotizaciones de acuerdo con el número de hectáreas laboradas. Poco después, en 1959 se modifica la Ley, haciendo obligatorio a los productores la inscripción de los trabajadores rurales en el Seguro Social, aportando los primeros 50% de la cuota y quedando el resto como obligación para la Federación.

Más tarde, en 1963, se incorpora al Seguro Social un grupo importante de trabajadores del campo, los productores de caña, a quienes se fija la cotización a partir de los kilos de azúcar producidos, correspondiendo 50% a la empresa, 25% al trabajador y 25% al Gobierno Federal. De nueva cuenta en el área rural, en 1965 se incluye a pequeños propietarios, con el pago compartido ente el propietario y el Gobierno Federal. A partir de 1972 se incorpora otro grupo campesino, el productor de henequén, en 58 municipios del estado de Yucatán.

En 1973 se aprueba por las cámaras la Ley que actualmente esta vigente, que permite la incorporación de nuevos grupos, de campesinos y del medio urbano, y que establece el concepto de solidaridad social mediante el cual se pueden incorporar al Seguro Social trabajadores del campo sin capacidad de cotización. El proyecto de financiamiento se realiza mediante la aportación de 40% por el Instituto Mexicano del Seguro Social, quedando el resto a cargo del Gobierno Federal, mientras que se espera que los beneficiados contribuyan con jornadas laborales a trabajos que beneficien a sus propias comunidades, en servicios de infraestructura sanitaria, saneamiento, agua potable y letrinas. Todo lo anterior de acuerdo con las posibilidades y necesidades locales.

La segunda entidad en importancia en nuestro sistema es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que tiene como antecedente a la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro fundada en 1925, y la que exclusivamente otorgaba pensiones por vejez, invalidez, muerte o retiro. Posteriormente, para invertir los excedentes del fondo de pensiones, se puso en práctica un sistema que facilitó el préstamo a los trabajadores del Estado para el financiamiento de casas habitación o de préstamos menores.

La prestación médica no estaba incluida en los servicios que proporcionaba esta institución, por lo que las diferentes dependencias del Estado crearon sus propios servicios o los adquirieron, siendo éstos de la más diversa calidad y extensión y prácticamente concentrados en la Ciudad de México.

El 31 de diciembre de 1959 la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abroga la Ley de Pensiones Civiles de 1947 y en ella se recoge la protección para el trabajador no sólo en materia de riesgos del trabajo, sino también en cuanto a

atención médica y los servicios sociales a los trabajadores y sus familias. Inicialmente se trataban los servicios hospitalarios en instalaciones privadas y posteriormente se inicia la construcción de una red de clínicas y hospitales en toda la República. Cuatro años más tarde se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En 1966 el Instituto protegía a 323 000 trabajadores de base, 50 000 supernumerarios y de confianza, así como a sus respectivas familias, llegando a totalizar un poco menos de un millón de derechohabientes.

Para 1983 las principales ciudades del país contaban ya con numerosas unidades médicas, clínicas y hospitales de ISSSTE, llegando a cubrir 5 468 000 habitantes. Ese mismo año se modificó su estructura administrativa y se estableció el modelo de atención médica racionalizada con referencia de pacientes por niveles. Poco después se elaboró una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, en 1987, la reforma institucional permitió atender a un poco más de 7 500 000 derechohabientes.<sup>21</sup>

### ***LAS RAZONES DE CAMBIO DE NUESTRA LEY DEL SEGURO SOCIAL.***

Hace poco más de un siglo el llamado “canciller de hierro” Otto Von Bismark expresó: “por caro que parezca el Seguro Social, resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución”. Así valoraba al instrumento básico de la Seguridad Social la figura soñada de la política concebida en la Alemania de fines del Siglo XIX, que en el año de 1889 concibiera el primer código de Seguridad Social que hubo en el mundo, mismo que protegía obligatoriamente a los trabajadores contra accidentes de trabajo, vejez e invalidez y que, sumando al seguro contra enfermedades ya existente, contribuyó a diseñar desde entonces un novedoso y a la vez un revolucionario proceso de regulación de las relaciones obrero-patronales, mismo que ha trascendido hasta nuestra época.

---

José Narro Robles. La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI Fondo de Cultura Económica México Edición 1993.

Las cuestiones de Seguridad Social y de solidaridad nos son familiares por ser contemporáneas, más sin embargo tardaron siglos en configurarse tal y como hoy la conocemos; si el derecho del trabajo vino a regular los factores de la producción desde una perspectiva político social, el derecho de la Seguridad Social, con apenas un siglo de historia acuesta pero ya implícito en los programas de gobierno de todos los países del orbe (con independencia de tipo de estado y de ideología que permee en su gobierno), completó el ámbito proteccionista extendiéndolo del operario de la fábrica y la oficina, al hogar de éste y su familia, y en cierta medida, a la sociedad en general. Desde entonces el estado de cosas cambió radicalmente no sólo para los trabajadores, sino también para los empleadores, pues aunque esto se niegue a reconocerlo, al coadyuvar al sostenimiento de los Seguros Sociales también reciben un beneficio específico al ser relevados de responsabilidades en los casos de siniestros laborales.

En todas las épocas y en todos los confines del planeta, la historia ha dado cuenta de la lucha constante del ser humano para romper con la inseguridad que le acompaña en el medio ambiente en que transcurre su cotidiana existencia; esa lucha tenaz y constante por sobrevivir, por combatir el hambre y las enfermedades, por vencer la ignorancia y la desesperanza, por esterrar la insalubridad, por cubrir posibles e indeseables eventos futuros e inciertos (llamadas por los juristas contingencias sociales), ha sido la esencia del proceso evolutivo de las sociedades. Pero resulta obvio que las sociedades no nacieron ni se han desarrollado siempre en un entorno proteccionista, pese a que la esencia misma de los seres humanos se haya implícito el instinto de seguridad; para que ello fuera así transcurrieron siglos, e infinidad de culturas y millones de hombres han sucumbido en el intento de lograr un mundo pleno de libertad, de igualdad y de dignidad, tratando de conseguir una existencia más segura, en modo tal que el bienestar colectivo era el resultado de la suma del bienestar individual.

Pensemos por un instante: ¿Acaso las sociedades modernas podrían aceptar un mundo sin previsión social o sin la existencia de los Seguros Sociales que protegen al ser humano desde la cuna hasta la tumba?

En efecto, estamos tan acostumbrados a que el Estado proteja incluso antes de nacer y hasta después de morir, que las generaciones contemporáneas hemos creado una especie de dependencia, al hallarnos tibiamente resguardados bajo su acogedor manto protector, aún a riesgo

perder el ingenio o el espíritu de aventura que nos hiciera lograr antaño tantas conquistas. Es obvio, se nos vuelve connatural y obligada la existencia de esquemas e instituciones de Seguridad Social (pese a que nos cueste el servicio), que nada nos haría prescindir de él; conocer esa verdad evidente constituye un buen punto de partida para realizar la afirmación de que si hoy se acabara el Seguro Social, hoy mismo y más temprano que tarde se iniciaría la lucha por reinstalarlo, premisa basada en una razón tan simple como grandiosa: “porque la Seguridad Social es un derecho inalienable de la humanidad”, tal y como lo establece en su articulado la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida el 10 de Diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Pensando en los porqués de semejantes afirmación, es obvio que el hombre en sociedad puede evitar la muerte, pero sí prevenir los accidentes o enfermedades. No pueden aludir actividades productivas de alto riesgo, pero sí adoptar medidas de seguridad e higiene para disminuir sus consecuencias; no puede evitar faltar ocasionalmente a sus labores por enfermedad, pero sí idear la forma de asegurar algún ingreso económico que le provea en tanto, a él y a su familia, de los satisfactores básicos; la mujer que labora no puede aludir su condición humana de afrontar el transe de la maternidad, pero sí buscar con anticipación los medios para gozar de un parto jurídicamente diferente que le ayude a sortear ese evento; el ser humano, en fin, no puede evitar envejecer y dejar de producir, pero sí el organizarse de modo tal que ello no constituya una carga, ni para otros ni para la sociedad entera, asumiendo entonces el hecho con dignidad y decoro.

La solidaridad, es el principio y razón de ser de la Seguridad Social (que a su vez forma parte relevante de los llamados Derechos Sociales), y su enorme diferencia con el Derecho Privado radica en el restablecimiento de valores y en la ineludible necesidad de proporcionar al hombre un mínimo de bienestar mediante un trato preferente, distinguido, jurídicamente diferenciado; resultará por ende imposible a quienes nacimos, crecimos y nos hemos desenvuelto en esta cultura, en un mundo distinto de la igualdad a rajatabla que antaño concibiera el Derecho Privado, acostumbrarnos a la idea que en años recientes ha querido imponérsenos: que todos somos iguales ante la ley, varones y mujeres ricos y pobres; una conclusión errónea que lejos está de ser cierta.

Lo trascendente de los llamados Derechos Sociales (Agrario, Laboral, y de la Seguridad Social), consiste en dar a cada persona, atendiendo sus particulares condiciones de clase, el trato jurídicamente diferente que merece, tendiente a asegurar a todos y cada uno de los seres que componemos la sociedad el valor supremo del Derecho: la justicia, en este caso concreto, la justicia social. Trátese de derechos de gente con conciencia de clase y con clase en la conciencia.

Así visto el problema, la Seguridad Social no nos debe de garantizar el mero hecho de existir sino hacerlo de acuerdo a la justicia social, lo que constituye la plenitud de la justicia; y si la justicia social se trata, es claro que no puede hacerse justicia igual para seres desiguales porque en esta vida no es lo mismo un banquero que un obrero (aunque tengan una cabeza, dos brazos y dos piernas); no entenderlo es apreciar erróneamente la realidad de la vida, la diferencia de oportunidades entre ambos para realizarse o pretender una aparente igualdad que no existe. Es por ello que debe otorgarse, por parte de la sociedad y del Estado, el trato distinguido que permita asegurar la igualdad real entre los hombres, con independencia de sus riquezas o de su posición social, para que el mundo no sea una selva y se acorten las brechas entre el fuerte y el débil. o entre el más capaz y el menos apto, de tal modo que se impida se consuma la sentencia del insigne maestro Don Mario de la Cueva: entre el fuerte y el débil es la libertad la que mata.<sup>22</sup>

Entendamos de una buena vez que la estructura del Derecho Social no se basa entonces en la igualdad de las personas, sino por el contrario, en la nivelación de las desigualdades naturales que entre ellas existe; y precisamente para eso para nivelar las desigualdades sociales y cambiar sus estructuras de un mundo dominado por el poderoso, brindando a las clases más desprotegidas el mínimo de protección necesaria, nació el Derecho de la Seguridad Social; bien visto el punto, hay hasta algo de divino y muchísimo de imperativo moral en dicho propósito (la que rebasa el mero aspecto legal), ya que nadie tiene el derecho, ni a decidir por nosotros ni mucho menos a negarnos el acceso al Seguro Social cuando formemos parte del grupo que obligatoriamente debe estar asegurado.

Así las cosas para encontrarle la razón de ser a nuestro Seguro Social en no pocas ocasiones injustamente desdeñado, no olvidemos que si bien en cierto que la sociedad está

ligada a facilitarle a cada uno su destino para que alcance su realización individual de ninguna manera la sociedad está obligada a realizar el destino de cada uno; es preciso que también nos damos cuenta que el reto de la Seguridad Social no consiste en que el solícito gobierno nos tome el mano para cruzar la calle y luego se niegue a soltarnos o nosotros nos neguemos a soltar la mano del gobierno, cuando llegue a la otra acera. El reto consiste, simple y llanamente en lograr un justo equilibrio entre las necesidades humanas y las posibilidades de seguridad que juntos, sociedad y gobierno, podemos conseguir.

Con tal proyección social, desde hace un poco mas de un medio siglo se ha venido desarrollando en México instituciones relativas a la previsión y la Seguridad Social, procurando proteger al hombre productivo en contra de las contingencias de la vida que en no pocas ocasiones le ponen en peligro de no poder satisfacer sus necesidades básicas o vitales. Por disposición legal expresa, la Seguridad Social mexicana consiste en un servicio público nacional a cargo originalmente del Estado pero brindando ya en la práctica por cuatro organismos públicos descentralizados, creados por leyes emanadas del Congreso de la Unión reglamentarias del artículo 123 Constitucional, entes con personalidad jurídica, patrimonio propio y autarquía, esto es, con poder de decisión y autogobierno, que en su respectivo ámbito de competencia cubren las contingencias y proporcionan los servicios en las formas y condiciones previstas en su específico régimen legal que le sirve de marco operativo.

Las instituciones creadas para brindar servicios de Seguridad Social de nuestro país denominadas “Seguros Sociales” y que constituyen los instrumentos para alcanzar aquélla, son las que a continuación se alistan:

1. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS);
2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);
3. El Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); y
4. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

Las reformas del marco legal en la que la Ley del Seguro Social (LSS) y de la Ley del INFONAVIT, efectuadas recientemente por el Congreso de la Unión, son mucho más profundas de lo que se nos ha pretendido demostrar a través de los medio masivos de comunicación.

Por lo menos en lo que atañe a la anterior legislación el trabajo previo y formal para cambiar tan radicalmente el marco legal que estuvo vigente por más de cinco décadas, desmantelando el sistema de reparto y de pensiones colectivas en que se hallaba sustentado, se realizó con sigilo, pero parece ser en forma tan consensada entre los sectores involucrados que más de alguno, experto en esa materia, ha sostenido públicamente que se trata de la reforma legal más consensada de todas las realizadas en la segunda mita del siglo XX; fue resultado eso sí del "trabajo de gabinete" de los representantes de los sectores empresarial y obrero, en cuyos hombros recayó la verdadera autoría del cambio, que motivara luego la casi inmediata Iniciativa Presidencial de Reforma a la LSS. Ello explicaría en parte la rapidez con que se aprobó el nuevo régimen legal del Seguro Social e implícitamente del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), a soslayar el costo político que puede traer aparejado el hecho de que la actual Ley del Seguro Social (LSS) y la vigente Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que redondean el manejo del sistema pensionario mexicano, hayan sido aprobadas sólo por el voto de los legisladores del partido político mayoritariamente representado en el Congreso Federal, en esos entonces: El Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Luego, el homologamiento de la Ley del INFONAVIT, realizado a principios de 1997, para empatar sus disposiciones con las de la actual LSS y la de LSAR, dotándole de nuevo de la facultad de manejar los recursos captados para el rubro de vivienda del SAR a partir del 1° de enero del mismo año, nos habla de que todo el marco legal fue reestructurado a fin de permitir la operación formal y material de dicho sistema de ahorro nacional, el que paralelamente cumple la función de ser el eje rector del nuevo esquema de pensiones del país.<sup>23</sup>

A pesar de lo que algunos sostengan, el cambio de nuestra Seguridad Social era urgente y precisaba de medidas drásticas, distintas y eficaces desde un punto de vista financiero; el modelo norteamericano de capitalización individual, insertó un esquema provisional, en donde el

---

Ley del Infonavit reformada. DOF del 6 de enero de 1997.

trabajador ahorra obligatoriamente para ir previniendo hoy su futuro, pareció ser el tipo de Seguridad Social que buscaban nuestros gobernantes, convencidos en que se trata de un modelo empíricamente probado y que ha funcionado con un enorme éxito en otros países como Chile.

Más no todo ha sido fácil en el viraje impresionante asumido por nuestros esquemas de Seguridad Social, y muestra de ello fue el sorpresivo aunque obligado aplazamiento por un semestre de la entrada en vigor de la medida, hecho que confirmó que el nuevo modelo estaba asentado todavía en terrenos pantanosos por virtud de lo cual hubieron de realizarse todos los ajustes necesarios para que lo que se edifique sobre él no se derrumbe, evento de aplazamiento que generó malos augurios en cuanto a su éxito y acaso exhibe las deficiencias de su planeación cuidadosa, amén de que provocara incertidumbre en amplios sectores de la sociedad.

No obstante el cambio de modelo era absolutamente necesario y se realiza siguiendo la tendencia mundial. De hecho para muchos especialistas en seguros, actuarios y estudiosos de esta materia, nuestro país llegó tarde con atraso de una década cuando menos, a la modernización de los esquemas de Previsión Social para Retiro; como también era evidente que no contábamos con un sistema nacional para elevar el ahorro interno del país, hecho que motivara que la crisis económica reflejada en la devaluación de nuestra moneda, ocurrida en el mes de Diciembre de 1984, nos golpeará tan duro, a grado tal que todavía a la fecha resentimos sus efectos.

En efecto, no es fácil para nadie entender a fondo el nuevo modelo adoptado por nuestro Seguro Social tradicional, ni comprender que este opera ahora en forma distinta a como antaño operaba, de tal suerte que los sistemas que comprenden los servicios en especie de índole médica y prestaciones sociales, al igual que los económicos relativos a subsidios, lo sigue brindando el Seguro Social de manera directa, en tanto que el subsistema pensionario y únicamente éste es lo que se ha privatizado tan sólo en cuanto ve al manejo de los recursos propiedad de los trabajadores asegurados, aunque controlado y vigilado todo el esquema por el Gobierno Federal como luego veremos.

La realidad es que el llamado modelo de reparto o de fondo común con esquema de contribuciones colectivas de beneficio definido y con administración centralizada, que tenía de origen nuestro Seguro Social a la par de otros Sistemas de Seguridad Social, había dado muestras

inequívocas de haberse agotado irremisiblemente, por lo que hubo de echar mano de un esquema novedoso, probado en otras latitudes con impresionantes resultados, cuya eficiencia y eficacia era entonces más que evidente; trátase pues de un sofisticado modelo provisional de capitalización individual, contribuciones definidas de manejo privado y altamente competitivo surgido en Chile, el que intenta ahora ser la solución que requerían nuestras instituciones para salir del precario estado económico en el que se encontraba, formándose con el cambio adoptado un renovado esquema que apunta a solucionar el sistema pensionario mexicano al borde de la quiebra técnica.

A simple vista, los beneficios serán notables; por principio de cuentas, los patronos y los trabajadores pagarán un poco menos en lo que toca a su aportación obligatoria para sostener el servicio, con relación a lo que cubrían en el anterior sistemas que dejará de operar el 30 de junio de 1997, decremento de aportaciones de Seguridad Social que beneficiará a los patronos como principales sujetos obligados a la contribución, así como a los propios asegurados, pues les costará menos a ambos el sostenimiento del servicio, con independencia de que cuando menos en papel recibirían todos una mejor calidad en prestaciones a las que tenían antes.

Es cierto que no les falta razón a quienes sostienen que de una u otra forma se ha desmantelado” la Seguridad Social Mexicana tradicionalmente aceptada, pero también hay mucho de verdad en que sostener el viejo modelo de reparto y de pensiones colectivas (basado en viejas ideas, contenidas en viejos textos) y seguir haciendo la Seguridad Social a la “antigüita”, es apostar a perder.

Mejor todavía sería señalar, a grandes rasgos y con propósitos ilustrativos, los cambios sufridos por el IMSS, no sólo para una mejor comprensión del viraje impresionante que ha dado, sino para que estemos en aptitud de formular juicios de valor sobre este particular, y las modificaciones legales contenidas en la Ley del Seguro Social (LSS) que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

- Aunque en forma atenuada, permanecen los principios originales de la Seguridad Social contenidos en las abrogadas leyes de 1943 y de 1973, vigorizándose la idea de que pueda haber más beneficiarios de ella en aras de una justicia social más significativa; lo discutible es si permanece o no el principio filosófico que hizo realmente importante a

nuestro Seguro Social: el de la solidaridad, sobre todo cuando se excluye como sujetos de incorporación forzosa al régimen obligatorio del IMSS a los campesinos, medida que acaso tendrá una justificación económica pero nunca social, porque bien sabemos que el dinero que se destina al campo no es un gasto, sino una inversión. Sin embargo hay muestra inequívocas de existir otra forma de solidaridad, la que se observa por ejemplo a través de la pensión garantizada por el Estado o la cuota social que adicionalmente cubrirá el Gobierno Federal, con independencia de que con el cambio todos pagaremos el costo pensionario en el periodo de ajuste entre el nuevo modelo y el anterior. El que de plano ya no existe, es aquél añejo cartabón de que la Seguridad Social se brindaba y recibía sin afanes lucrativos, puesto que el esquema de pensiones adoptado debe lucrarse con el objeto de incrementar los ahorros de los aproximadamente 10 millones de asegurados en el país, tarea lucrativa en la que interviene ya de manera directa la AFORE del IMSS, como luego veremos.

- Se fortalece la responsabilidad del Estado de brindar Seguridad Social, incrementándose de manera sustancial sus aportaciones que antes eran meramente simbólicas, pues dejaba que los patrones absorbieran mayoritariamente el costo del servicio; se crea adicional a la contribución tripartita que es natural en algunos ramos de seguro del régimen obligatorio, la llamada cuota social, prevista ahora en la fracción IV del artículo 168 de la LSS. A partir de su entrada en vigor, como ya dijimos estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, al igual que las pensiones que en el futuro se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la abrogada LSS de 1973. En otras palabras, a todos los mexicanos que contribuimos a la Federación, en aras de lograr la anhelada viabilidad financiera del IMSS, nos seguirá costando el sostenimiento del Seguro Social, pero ahora en una proporción mucho mayor, lo que mejor podrá entenderse al señalar que las aportaciones gubernamentales para afrontar este compromiso se incrementaron tan solo en 1997 en un 700%, conforme anunciara el propio presidente de la República. Dentro del marco de la LXXX Asamblea General del IMSS, el propio Titular del Ejecutivo Federal dijo “se equivocaron quienes afirmaban que la reforma legal implementada era un intento privatizador de la institución, que pondrían en riesgo derechos y recursos de los trabajadores, y que buscaba evadir la responsabilidad social del Estado.. Por el contrario, el Seguro Social es una conquista irreversible de los

mexicanos, y el compromiso del Gobierno de la República es firme e invariable para fortalecerlo, porque constituye un pilar de la política de apoyo social del propio Estado”.

- Se amplía el principio de universalidad de la Seguridad Social cuando menos en el papel, pues la cobertura de los servicios médicos del IMSS se brindará a un mayor número de mexicanos al dárseles ahora la posibilidad de inscribirse al nuevo seguro de salud para la familia del régimen voluntario, estando prevista la aportación legal del Gobierno Federal naturalmente obtenida vía impuestos, en una cuota diaria equivalente al 13.9% de un salario mínimo general para el Distrito Federal por cada asegurado que desee incorporarse a este seguro médico de índole familiar, a fin de coadyuvar a su sostenimiento. Lo grave es que el reglamento del Seguro Social para la familia ya en la práctica, rebase el marco legal y en su exceso de buscar su viabilidad financiera limita a este servicio que lo reduce a gente privilegiada: los sanos. Lástima, pues tan pregonado seguro será en la práctica un bello intento de alcanzar la universalización del servicio, no estando de sobra añadir que en México otra vez la norma reglamentaria dictada por el Ejecutivo Federal, rebasa y hace palidecer a la disposición legal emanada del Congreso de la Unión.
- Se preservan, si bien convenientemente redistribuidas, las cinco ramas de seguro del régimen obligatorio al que quedan sujetos los trabajadores y el resto de grupos sociales contemplados en ley, cuyo financiamiento se hará como ya dijimos antes sin aumento de cuotas obrero-patronales con respecto a las que se cubrían con anterioridad, lográndose la reducción de su importe a consecuencia del notable aumento en la aportación gubernamental y cuota social al cargo del Estado.

Globalizadamente analizadas, las cinco ramas de los seguros del régimen obligatorio, quedan como sigue:

El seguro de riesgos de trabajo, permanece prácticamente intocado, pero se elimina la prejuiciosa clasificación de la empresa para fines de tributación patronal conforme a su actividad (basada en grupos y grados de riesgo), creándose un nuevo sistema en el que cada empresa es evaluada por su propio historial de siniestralidad real, lo que permitirá

reducir la cuota mediante la adopción de medidas preventivas de seguridad e higiene, medidas que beneficiarán tanto a los trabajadores como a los mismos patronos. Habrá pues un aliciente para modernizar la planta productiva, dando especial énfasis a las medidas de prevención, en la inteligencia que el cambio se implementará gradualmente y no en forma inmediata; termina así el llamado (en el área de los seguros) “estímulo perverso”, porque el anterior esquema trataba prejuiciosa e indiscriminadamente a los patronos que invertían en medidas de seguridad e higiene, no distinguiéndolos de quienes como política empresarial lo hacían, en detrimento no nada más de sus empleados sino del Instituto y la sociedad entera. Por otro lado, resultaría deseable que con la mayor brevedad se revise la fórmula de siniestralidad plasmada en la actual LSS, a fin de determinar su eficiencia operativa en la práctica, pues parece ser que actualmente está mal diseñada al no equilibrar el factor de frecuencia con el de gravedad de los riesgos de trabajo.

El seguro de enfermedad y maternidad también permanece, pero con modificaciones sustanciales. Por ejemplo, se crea una sofisticada e inteligente estructura de financiamiento tripartita, en donde se reduce escalonadamente la cuota del trabajador asegurado conforme al salario percibido, pero con una cuota fija patronal y gubernamental; también se establece un trato jurídicamente diferenciado a los asegurados, a través de la implementación de una cuota adicional al cargo de patronos y en su caso de los trabajadores, cuando su salario base de cotización sea mayor a tres veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal, de tal suerte que pagará más quien más ingresos tenga, quedando exentos de cubrir aportaciones para servicios médicos aquellos trabajadores que ganen entre uno y tres salarios mínimos. Por otro lado, se establece por primera vez una cuota para pensionados (quienes reciben las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, conjuntamente con sus familiares); especial énfasis debe hacer en el hecho de que el régimen financiero de esta rama del seguro separa, por vez primera los recursos para financiar prestaciones en dinero (subsidios), y prestaciones en especie (de índole médico.) La tendencia obvia del cambio es su financiamiento

consiste en hacer gradualmente caso de la fórmula actuarial de que: “a servicio igual, costo igual”.<sup>24</sup>

II. Se estructura una renovada rama de seguros de invalidez y vida, de financiamiento tripartita, que protege al asegurado y a sus beneficiarios, a través de un nuevo sistema de pensiones que apunta a terminar con la “solidaridad regresiva” del esquema anterior y que parece será más justa. Con el ánimo de contribuir a evitar en la medida de lo posible confusiones al respecto, dejaremos apuntadas las reglas básicas de la aplicación de la actual LSS en el esquema pensionario:

**Primero**, quienes a la entrada en vigor de la vigente Ley ya están pensionados seguirán recibiendo del IMSS su pensión normalmente, conforme a LSS de 1973 en cuya vigencia generaron derechos. Será aplicable también dicha legislación a quienes estén por concluir su carrera laboral, en la inteligencia que lo acumulado en el SAR les será entregado al momento de su retiro.

**Segundo**, los asegurados que se hallen a media carrera laboral protegidos durante la vigencia de ambas legislaciones (en el pasado por la LSS de 1973 y en lo futuro por la LSS de 1997), podrán elegir entre el anterior o el nuevo esquema de pensiones conforme mejor convenga a sus intereses, quedando obligado el Instituto al tenor del Artículo Cuarto Transitorio de esta última a calcular estimativamente el monto de la pensión para cada uno de los regímenes. De optarse por el esquema anterior, la pensión les será cubierta por el IMSS con los recursos económicos que al efecto proporcione el Gobierno Federal y les serán entregados los recursos acumulados en el SAR; de elegirse el nuevo esquema.

**Tercero**, los trabajadores que inician como nuevos cotizantes al IMSS, registrados por primera vez después del 1º de julio de 1997, estarán necesariamente inmersos en el vigente sistema implementado, en el que se aumenta de manera considerable el requisito del periodo de espera medido en semanas cotizadas para acceder a pensiones; verbigracia, en el caso de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, de 500 semanas de estar asegurado que exigía la LSS de 1973 (un poco menos de 10 años). Se eleva a 1,250

semanas (un poco más de 24 años) que fija la actual LSS, en aras de hacer el sistema más congruente con la situación demográfica del país.

V. En lo que más importa ahora, se reestructura sustancialmente la rama de seguro ahora denominada de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en la cual, con financiamiento tripartito, el trabajador cotizante reservará un fondo específico para afrontar tales contingencias, dentro de sistema de pensiones que pretende acabar con una llamada "solidaridad regresiva" que mucho afectara a tantos mexicanos que se jubilaban pero no podían acceder a pensión por diversos factores, ocasionando que perdieran todo lo cotizado. Los recursos financieros captados en esa rama del seguro, son los únicos que estarán manejados en forma privada, pues el cambio del esquema de ahorro y pensiones no supone la privatización de nuestra Seguridad Social; este híbrido sistema provisional de capitalización individualizada, permitirá al trabajador conocer en todo momento el monto reunido en su cuenta individual para el retiro (conjuntamente con las aportaciones del INFONAVIT y las voluntarias) dinero que estará protegido cuando menos contra la inflación y con los beneficios financieros que le ofrezca la Administradora de Fondos para el Retiro que seleccione el propio asegurado, sujeta su operación formal a la LSAR, vigente desde el 24 de mayo de 1996, aunque su operación material estuviera condicionada a la puesta en vigor de la LSS y la Ley del INFONAVIT reformada.

Comentario especial nos merece que en el vigente sistema de pensiones los derechos de propiedad de lo ahorrado están perfectamente definidos, y el trabajador cotizante no pierde por ningún motivo lo acumulado en su cuenta individual, recibiendo al fin de su carrera laboral (él o sus beneficiarios, en caso de fallecimiento), lo que logró ahorrar, manteniendo su dinero el valor adquisitivo actualizado. En el futuro (volveremos a insistir al ser el objetivo perseguido) las pensiones ya no las cubrirá el IMSS de su patrimonio, sino el Gobierno Federal durante el periodo de ajuste entre ambos modelos, pero dicha carga a largo plazo recaerá en los trabajadores, pues como ya dijimos costearán con sus ahorros las pensiones en materia de Seguridad Social.

Se amplía el último seguro del régimen obligatorio, al crearse la rama del seguro de guarderías y prestaciones sociales, que si bien son figuras ya existentes en la Ley anterior,

se unen en el subsistema de prestaciones sociales, complementario de los de salud y el de pensiones que conjuntamente integran nuestro Seguro Social. Se ampliará en forma cuantitativa la cobertura geográfica de estos servicios buscando proteger cuando menos a la mitad de las madres trabajadoras que demandan el servicio de guarderías, impulsándose paralelamente el modelo de las llamadas guarderías participativas (de participación privada), y elevándose ahora el rango de obligatoriedad las prestaciones sociales del IMSS antaño brindadas de manera discrecional, las que podrán ser ya exigidas por los derechohabientes que por Ley deban acceder a ellas.

Hasta aquí el análisis globalizado del régimen obligatorio del Seguro Social.

No sobra añadir que en lo que se refiere al régimen voluntario que contempla la LSS, se reservan las figuras jurídicas de la continuación e incorporación voluntarias al régimen obligatorio, así como los llamados seguros adicionales, pero desaparece el llamado “seguro facultativo” (que era de índole individual), para ser sustituido por el tan pregonado seguro de salud para la familia, que es colectivo.

Así entonces, entre otras muchas cosas contempladas en la reforma de la citada LSS, no podemos omitir señalar de manera de orientación para que a partir del 1° de julio de 1997, el medio ordinario que prevé dicha legislación para defensa de los particulares, llamado recurso de inconformidad, del que disponen tanto los sujetos obligados a la tributación como los asegurados para impugnar los actos definitivos de IMSS que afecten sus intereses jurídicos, se volvió obligatoria su interposición (sea de naturaleza fiscal o de índole laboral el acto de que se duelan); así mismo, se crea una nueva instancia en esta materia con la llamada queja administrativa de índole médico, a agotar la propia Institución por deficiencia en la atención facultativa brindada por su personal, previo a ocurrir a otras instancias legales como la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El Instituto pretende con esto “lavar la ropa sucia en casa”, tratando de poner remedio interno a las deficiencias mostradas en el servicio médico brindado al derechohabiente en todos los niveles de atención facultativa, y

en la medida de lo posible no ventilar por fuera ese tipo de asuntos que tanto deterioran la imagen institucional.<sup>25</sup>

Sin que pretendamos eludir nuestra personal postura u opinión al respecto, vale la pena establecer que con el simple cambio de marco legal no es factible prever cual trascendente resultará el impacto social de la actual LSS; eso sí dentro de algunos años podrá observar algunas tendencias de comportamiento que nos puedan servir de parámetro para emitir juicios de valor. Así las cosas, sobre la base de resultados concretos corresponderá a las nuevas generaciones el analizar válidamente si funcionó o no la teoría del cambio para mejorar; si pretendemos ser objetivos e imparciales, menos serio resulta ahora tratar, sin tener bola de cristal y con sólo la ley como punto de referencia, predecir comportamientos o emitir opiniones sobre si funcionara o no el renovado esquema, pese a lo cual muchos se han atrevido irresponsablemente a hacerlo.

Las agrias disputas entre los que apoyan la reforma y los que buscan la contrarreforma de Seguridad Social, han trascendido a la vida cotidiana y aún más, tornándose en discusiones fundidas por los medios masivos de comunicación.

En conclusión, argumentos habrá a favor y en contra del cambio asumido, pero acaso no haya ninguno que intente defender al anterior sistema de reparto y fondo solidario de pensiones en un Seguro Social al borde de la quiebra técnica financiera, por lo que dadas las circunstancias el cambio resultaba indispensable.

Sólo nos resta esperar que el IMSS cambie ahora de adentro hacia fuera, desde la cúspide hasta la base; la Seguridad Social en México, en todos sus niveles, entiendan la enorme responsabilidad histórica que tienen y la asuman con renovado espíritu de servicio poniendo toda su voluntad en cambiar la imagen institucional, tan deteriorada. De nada servirá la reestructuración del marco legal, del que ahora damos cuenta, si no se acompaña del ansiado cambio interno, pues estamos convencidos que la reforma legal por sí sola no va a funcionar.

---

UIZ, Moreno Ángel Guillermo. Las Afore Segunda Edición Corregida y Aumentada. Editorial Porrúa  
edición 22 de abril de 1998.

Ojalá que en el intento de cambiar y de buscar la viabilidad financiera de la institución de Ahorro de la República no haya resultado peor el remedio que la enfermedad.

**ESQUEMA GENERAL DE LA VIGENTE LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.**

Las partes en las que se divide este ordenamiento son:

- Disposiciones Preliminares;
- Consar;
- Afores y Siefores;
- De las cuentas individuales de los trabajadores;
- Sanciones y delitos;
- Procedimientos de conciliación y arbitraje; y,
- Transitorios.

**Esquema**

- A. Disposiciones Preliminares------(artículos 1° al 4°)
- Naturaleza y objeto de la ley------(artículo 1°)
  - La Consar y sus atribuciones------(artículo 2°)
  - Definición de términos novedosos  
(Base de datos, empresas operadoras,  
entidades financieras, nexo patrimonial, SAR, etc.)------(artículo 3°)
  - SHCP, interpretación de la LSAR------(artículo 4°)
- B. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro  
Para el Retiro ( Consar)------(artículos 5° al 17)

- Facultades de la Consar------(artículo 5)
- Organos de gobierno------(artículo 6)
- Junta de gobierno; integración y facultades------(artículo 7 y 8)
- Presidente de la Consar (requisitos, designación, facultades)-(artículos 10 a 12)
- Comité consultivo y de vigilancia------(artículos 13 a 17)

C. Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro------(artículos 18 a 56)

a) Afores

- Afores, Concepto------(artículo 18)
- Afores. Objeto (recibir cuotas, individualizarlas,
- Administrar cuentas individuales, ser operadoras de las Siefores, compra de acciones de Siefores)------(artículo 18)
- Afores, Requisitos para autorización Consar y funcionamiento---(artículo 19)
- Afores. Régimen de propiedad. (Acciones series “A” y “B”,
- Límite de 10%)------(artículo 21 y 23)
- Afores. Nivel de capitalización requerida------(artículo 22)
- Afores. Capital fijo sin derecho a retiro------(artículo 24)
- Afores. Prácticas monopólicas------(artículo 25)
- Afores. Concentración de mercado, límite de 20%------(artículo 26)
- Afores. Régimen de inversión de su capital------(artículo 27)
- Afores. Reserva especial de acciones Siefores------(artículo 28)
- Afores. Consejeros independientes------(artículo 29)
- Afores. Contralor normativo------(artículo 30)
- Afores. Unidad de consultas y reclamaciones------(artículo 31)
- Afores. Responsables de actos de Siefores------(artículo 35)
- Afores. Cobro y comisiones------(artículo 37)
- Afores. Prohibiciones------(artículo 38)

b) Siefores

- Siefores. Objeto------(artículo 39)
- Siefores. Requisitos para autorización de la Consar----- (artículo 40 y 41)
- Siefores. Comité de inversión------(artículo 42)
- Siefores. Régimen de inversión ------(artículo 43)
- Siefores. Recomposición de cartera------(artículo 43 y44)
- Siefores. Comité de análisis y riesgo------(artículo 45)
- Siefores. Comité de valuación ------(artículo 46)
- Siefores. Con diverso grado de riesgo ------(artículo 47, párrafo 1°)
- Siefores. Inversión en títulos que preserven
- Su valor adquisitivo------(artículo 47, párrafo 2°)
- Siefores. Prospecto de información------(artículo 47, párrafo 3°)
- Siefores. Prohibiciones------(artículo 48)

c) Disposiciones comunes

- Afores y Siefores. Requisitos para ser consejeros
- Independientes contralor normativo------(artículo 50)
- Afores y Siefores. Programas de publicidad, divulgación e información, disposición a que deberán ajustarse------(artículo 53)
- Afores y Siefores. Revocación de autorización------(artículo 54)
- Afores y Siefores. Disolución y liquidación------(artículo 56)

D. Empresas operadoras de base de datos nacional del SAR------(artículo 57 a 63)

- Base de datos. Concepto------(artículo 57)
- Base de datos. Finalidad, concesión por licitación y requisitos-(artículo 58)
- Base de datos. Terminación y revocación de concesión---(artículos 60 y 61)
- Requisa. Desastre, guerra, alteración del orden público------(artículo 62)

E. De la relación entre las Afores y las entidades financieras  
(conflicto de intereses e información privilegiada)------(artículos 64 a 73)

F. Cuentas individuales y planes de pensiones  
(patronales o contratación colectiva)------(artículo 74 a 81)

- Afore a elección del trabajador------(artículo 74, párrafo 1º)
- Derecho a apertura de cuenta individual------(artículo 74, párrafo 1º)
- Número de Seguridad Social------(artículo 74, párrafo 1º)
- Traspaso de cuenta individual------(artículo 74, párrafo 3º y 4º)
- Cuenta concentradora IMSS------(artículo 75 y 76)
- Comité de procedimientos para el cálculo del monto consultivo------(art. 81)
- Planes de pensión (patronales o contratación colectiva) ------(artículo 82)
- Plan de pensiones, registro y entrega de recursos a trabajadores(artículo 83)

G. Supervisión de los participantes en el SAR------(artículos 84 a 95)

- Contabilidad, normas y requisitos------(artículos 84 a 88)
- Inspección y vigilancia------(artículos 89 a 95)

H. Intervención administrativa y gerencial------(artículos 96 a 98)

- Intervención administrativa------(artículo 96)
- Intervención gerencial------(artículo 97)
- intervención gerencial, su mecánica------(artículo 98)

I. Sanciones administrativas------(artículos 99 a 102)

- Procedencia------(artículo 99)

- Reincidencia------(artículo 99, párrafo 2º)
- Garantía de audiencia------(artículo 99, párrafo 3º)
- Multa. Límite de 5% del capital------(artículo 99, párrafo 4º)
- Lista detallada de faltas y multas aplicables------(artículo 100)
- Multa general en caso no señalarse multa especial (artículo 100, fracción XXVI)
- Multa. Recurso revocación ------(artículo 102)
- Multa. Condonación ------(artículo 102, penúltimo párrafo)

J. Delitos------(artículo 103<sup>b</sup> a 107)

K. Procedimiento de conciliación y arbitral------(artículo 109 y 110)

- Reclamación de trabajador o patrón------(artículo 109, párrafo 1º)
- Suplencia de deficiencia de reclamación------(artículo 109, fracción 4º)
- Procedimiento conciliatorio------(artículo 110, fracción I)
- Aclaración de la reclamación ------(artículo 110, fracción I, inciso a)
- Juicio arbitral------(artículo 110, fracción II)
- Laudo------(artículo 110, fracción IV)
- Ejecución de resolución por tribunales civiles  
o mercantiles------(artículo 110, fracción V)
- Laudo arbitral. Amparo------(artículo 110, fracción V)

L. Disposiciones generales------(artículos 111 a 118)

- Notificaciones, garantías, revocación, multas y supletoriedad

- del Código Fiscal de la Federación------(artículo 111)
- Pago de derechos a Consar por participantes------(artículo 112)
- Información y documentación. Su facilitación por participantes  
------(artículo 113)
- Recepción por Consar de reclamaciones contra aseguradoras-(artículo 114)
- Carácter fiscal. No lo son las disposiciones de la nueva LSAR-----  
------(artículo 116)
- Afores y empresas operadoras de base de datos. Régimen aplicable  
a sus trabajadores------(artículo 118)

M. Transitorios------(artículo 1 al 12)

- Vigencia------(artículo 1)
- Abrogación de la anterior LSAR------(artículo 2)
- Reglamento interior de la Consar. Vigencia------(artículo 3)
- Acuerdos y reglas generales, circulares y demás actos de la Consar.  
Vigencia------(artículo 5)
- Recursos Sar hasta el 31 de diciembre de 1996 y posteriores,  
traslado a Afore elegida por trabajador, de lo contrario a  
cuenta concentradora hasta por cuatro años------(artículos 6 y 7)
- Cuenta concentradora. Tasa interés 2% 1997-----(artículo 7, párrafo  
antepenúltimo)<sup>26</sup>
- Afore – IMSS------(artículo 8)
- Pensionados, que opten por LSS anterior, recursos de recursos--(artículo 9)
- Institución de crédito. Su retiro voluntario del SAR------(artículo 10)
- Afores. Límite de 17% a concentración de mercado por cuatro años-----  
------(artículo 17)
- Afores. Inicio de operaciones en la misma fecha------(artículo 18)
- Instituciones de Seguros especializadas (régimen provisional)-(artículo 19)

---

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. DOF del 10 de octubre de 1996.

## *CAPITULO TERCERO*

### *MARCO JURIDICO*

#### *I. - COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO Y SU ESTRUCTURA.*

##### *a) COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO*

Todo el sistema pensionario mexicano, sin distingo alguno, se hallaba instrumentado sobre el ahorro que en forma individual habrían de realizar los sujetos de aseguramiento obligatorio incorporado al IMSS, INFONAVIT e ISSSTE en su oportunidad, ahorro personal que terminaba conformado en cuantioso ahorro global nacional que, como ya vimos será en adelante manejado por entidades financieras privadas, con la excepción de la administradora del IMSS, desde luego integrada y autorizada para ello.

Viendo de una manera optimista, el vigente sistema tiene dos objetivos primordiales, pero primando uno sobre otro: Primero, que los trabajadores obtengan una mejor pensión llegado el momento de su retiro de la vida productiva, pues carecería de objeto implementar tan sofisticado sistema si las pensiones siguieran siendo raquíticas; y Segundo, que sobre la base del ahorro ligado que realicen los asegurados habrá de alcanzarse la meta de incrementar el ahorro interno del país.

En esta tarea, singular protagonismo tendrá el ente creado oficial y específicamente para regular el sistema de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), es todo lo relativo a la coordinación, regulación, supervisión, organización, operación y vigilancia del vigente sistema de ahorro y pensiones, estará a cargo de ella y, en su caso, de la propia SHCP.

Comenzaremos por señalar que la CONSAR es un órgano desconcentrado de la SHCP, que disfruta de relativa autonomía, necesaria en la actividad que le ha sido encomendada, pero que sin que alcance la independencia plena de dicha Secretaría de Estado; por lo que se concluye, que será el Gobierno Federal garante primario y final de que el sistema funcione acorde a lo planeado (aunque las diversas legislaciones que regulan este esquema no lo digan de manera expresa), conclusión que es confirmada por la multitud de disposiciones que se entrelazan para concederle cabal control del SAR, desde su integración hasta el control absoluto del óptimo manejo de las operaciones por parte de las AFORE y SIEFORE en el mercado de valores, pasando por las funciones vitales que atañen a la Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional SAR.

Realizando también la señalización que la CONSAR estará integrada de manera tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los institutos de seguridad social involucrados en el esquema, así como por representantes de las organizaciones nacionales de patrones y trabajadores.

Ahora bien, Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad más importante del Gobierno Federal en materia financiera; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Así mismo, le corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.

Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP tiene las siguientes funciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los siguientes ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera que la administración pública federal;

- III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal,<sup>27</sup>
- IV. (Derogada).
- V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI. Realizar o autorizando todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de presentar el servicio de banca y crédito;
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros y fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito;
- IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría;
- X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial <sup>28</sup> con la participación de las dependencias que corresponda;
- XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII. Dirigir los servicios aduanales de inspección y la policía fiscal de la Federación,
- XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional;

---

<sup>27</sup> Actualmente Gobierno del Distrito Federal.  
<sup>28</sup> Actualmente Secretaría de Economía

- XV. Formular el programa del gasto público federal y el Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, juntos con el Gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal,
- XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal;
- XXII. (Derogada.)
- XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como la programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, y

XXV. Los demás que le atribuya expresamente las leyes y reglamentos.<sup>29</sup>

Por otro lado, a la Secretaría de Hacienda también se la han delegado funciones financieras de la Administración Pública, por lo tanto es la dependencia que se encarga de realizar las siguientes actividades:

1. – Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del País, que comprende: a las Sociedades Nacionales de Banca de Desarrollo y a las Sociedades de Banca Múltiple.
2. – Manejar la deuda pública de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.
3. –Dirigir la política monetaria y crediticia.
4. –Administrar las casas de moneda y ensaye.
5. –Ejercer todas aquellas atribuciones que señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito; por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se constituye como cabeza del sector financiero.

El Ejecutivo Federal delega facultades a la Secretaría de Hacienda para el manejo de los asuntos que se relacionan con el Sistema Bancario del País.

Para el desempeño de las funciones encomendadas, la dependencia cuenta con toda la estructura orgánica necesaria.

Su competencia no está determinada en un solo cuerpo legal, sino que le otorgan facultades y atribuciones prácticamente todas las leyes del Sistema Financiero Mexicano a que se le ha hecho referencia; en particular las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las que actúan en materia de crédito y de intermediarios de crédito conforme al artículo 2º del Reglamento Interior de la propia Secretaría publicado en el Diario Oficial del 4 de septiembre de 1966, entre los que se encuentra la Dirección General Adjunta de los Sistemas de Ahorro para el Ahorro.<sup>30</sup>

---

ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## ***LA COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO***

Una nueva categoría de intermediarios que serán los encargados de Administrar el Ahorro para el Retiro de los trabajadores mexicanos, y la Comisión Nacional del Ahorro para el Retiro que únicamente está dedicada a ejercer la inspección y vigilancia de las AFORES, SIEFORES y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR; lo cual implica el problema de crecimiento de la burocracia de este sector.

### **b) OBJETO DE LA LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.**

La ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y sus participantes previstos en la Ley y en Leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Art. 1).

*Para los efectos de la ley, se entenderá por:*

1. Administradora, a las administradoras de fondos para el retiro;
2. Base de Datos Nacional SAR, 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 administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado;
3. La Comisión, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;
4. Empresas Operadoras, a las empresas operadoras concesionarias para operar la Base de Datos Nacional SAR;
5. Entidades Financieras, a las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro e instituciones de seguros;

6. Institutos de Seguridad Social, a los Institutos Mexicanos de Seguro Social, del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores del Estado y las instituciones de naturaleza análoga;
7. Leyes de Seguridad Social, a las Leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado;
8. Nexo patrimonial, el que tenga una persona física o jurídico colectiva, que directa o indirectamente a través de la participación en el capital social o por cualquier título tenga la facultad de determinar el manejo de la sociedad;
9. Participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a las entidades financieras mencionadas de la fracción V de este artículo, empresas operadoras y las empresas que presten sus servicios relacionados con los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
10. Sistemas de Ahorro para el Retiro, aquellos regulados por las leyes de seguridad social que vigilen las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejados a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán con fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas;
11. Sociedades de Inversión, a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORE);
12. Trabajador, los asegurados o derechohabientes que de acuerdo a las leyes de seguridad tengan derecho a los beneficios de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y
13. Vínculo laboral, la prestación de servicios subordinados de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo o la prestación de servidores profesionales (Art. 3.)<sup>31</sup>

La interpretación de los preceptos de esta ley, por efectos administrativos corresponderá a Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 4.)

c) **FACULTADES DE LA CONSAR.**

*El enorme cúmulo de facultades con que cuenta la CONSAR por disposición legal expresa del artículo 5° de la LSAR, podríamos concretarla en tres grandes rubros:*

- a) Funciones regulatorias;
- b) Funciones discrecionales;
- c) Funciones de supervisión y vigilancia del sistema y sus participantes.

a) *Tendrá Funciones Regulatorias*, porque a través de disposiciones de carácter general obligatorio, determinará todo lo conducente al correcto manejo operativo del SAR, a grado tal de ampliar esta facultad que hay quien sostiene que bien podría ser considerada hasta de constitucional su actividad “regulatoria o reglamentaria”, debido a que las disposiciones que se emiten mediante Circulares contendrán reglas de observancia obligatoria a todos los participantes, constituyendo entonces una norma legal en sentido material al mismo nivel de norma reglamentaria, esto es, la facultad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes promulgadas, que en el país, conforme el artículo 89 fracción I de la Constitución General, es propia y exclusiva del Presidente de la Republica.

b) *A través de la Función Discrecional*, la CONSAR autorizará desde la integración de los grupos financieros que participarán activamente en el sistema (AFORE y SIEFORE), hasta la otorgación de concesiones otorgadas para tal efecto cuando exista causa fundada para ello, una facultad discrecional que seguramente hará entender a los participantes que las concesiones otorgadas para operar no son de manera alguna irrevocables, ni patente de gozo para actuar o no les venga en gana.

c) *Las Funciones de Supervisión y Vigilancia* tendrán como objeto que se prevengan o eviten los problemas que ya en la práctica se presentan en la operación cotidiana del SAR, mejorándose los sistemas de control y administración implementados por las entidades financieras participantes, su solvencia, estabilidad, información actualizada, cumplimiento de objetivos, identificación de riesgos y otras actividades afines que le son propias. Dichas funciones claves en la

eración de la CONSAR, serán efectuadas con el objetivo primario de controlar lo sano del sistema y que se mantenga dentro de los límites previstos en la ley, entendiéndose que el propio Estado se corresponsabiliza en que permanezca siempre operando el SAR dentro de confiables argües legales, de tal suerte que no podrá argumentar ignorancia por parte de la CONSAR de situación o bien que no pudo intervenir oportunamente para corregir los problemas detectados.<sup>32</sup>

En otras palabras, atento a lo dispuesto en la vigente LSS, la LSAR, y principalmente en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la supervisión de los participantes en este esquema se efectuará mediante programas anuales de visita de inspección y vigilancia, realizados a través del personal de auditoría calificado y especializado dependiente de la propia CONSAR; del resultado de las visitas domiciliarias desahogadas dependerá que se ponga o no de medidas tales como: La intervención administrativa, la intervención gerencial a la sociedad que presente graves problemas, la imposición de multas a infractores de la ley detectados, el inicio de trámites legales para la formal persecución de quienes cometan delitos en esta materia, e incluso la disolución y liquidación de la empresa participante.

Como podrá observarse, goza de un enorme abanico de facultades la CONSAR para cumplir y hacer cumplir la estricta observancia oportuna de la prolija normatividad que acompañará la afluencia del anterior SAR, al vigente sistema implementado; los funcionarios de la Comisión, habrán de responder a plenitud y sin evasivas ante el pueblo de México, en el contexto histórico que les impone la elevada encomienda confiada, respecto del cabal obsequio de los requisitos impuesto a los participantes, así como el que se cumplan con estrictitud la serie de "candados legales" previstos por el legislador federal a fin de que el ahorro de los mexicanos no sea malversado, sustraído ni dilapidado.

---

Documento-tipo del Contrato de Administración de fondos de para el Retiro y sus Anexos Aprobado por la LSAR, con base a la circular 11-I, 8Art. 5° fracción I, II, III y XVI de la LSAR.

**FACULTADES DE LA COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO  
PARA EL RETIRO.**

La concordancia, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotada de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley (Art. 2).

La comisión cuenta con las siguientes facultades:

1. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, relativo a la operación de sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósitos, transmisión y administración de las cuotas o aportaciones correspondientes a dichos sistemas de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad;
2. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operación, participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito o instituciones de seguros, esta facultad se aplicará en lo conducente;
3. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro;
4. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados,
5. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
6. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a que se refiere esta ley, a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras;
7. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

8. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de revisión;

9. Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;

10. Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los previstos en esta ley;

Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en toda lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción en la materia fiscal;

11. Celebrar convenios de asistencia técnica;

12. Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones de las instituciones de crédito y administradoras conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje establecido en esta ley y su reglamento;

13. Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

14. Dar a conocer a la opinión pública, reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de administración, cuando menos en forma trimestral. Así como, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia para dar información relacionada con las reclamaciones presentadas en contra de las instituciones de crédito administradoras.

***d) FACULTADES PARA REGLAMENTAR AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN  
DE LA CONSAR.***

1. Ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes en el sistema de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de seguros;

2. Aprobar el nombramiento de los consejeros que no requieran aprobación del Comité Consultivo y Vigilancia, de los directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos superiores, comisarios, apoderados y, en su caso amonestar, suspender, remover e inhabilitar a las personas antes señaladas, así como a los consejeros independientes, al contralor normativo y al

más personal que preste sus servicios a los participantes del sistema de ahorro para el retiro, en excepción de las instituciones de crédito y seguros.

3. Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de intervención del Comité Consultivo y de Vigilancia.

4. Determinar mediante reglas de carácter general el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras, podrán cobrar por los servicios que presten en materia de los sistemas de ahorro para el retiro.<sup>33</sup>

### ***ORGANOS DE GOBIERNO QUE INTEGRAN LA CONSAR.***

Los órganos de gobierno de la Comisión serán la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo de Vigilancia. (Art. 6.)

#### ***\* Integración de la Junta de Gobierno***

La Junta de Gobierno estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y otros once vocales.

Dichos vocales serán el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Estado de México, el Subsecretario 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, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Los tres vocales restantes serán designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público debiendo ser dos representantes de las organizaciones nacionales de los trabajadores y uno de los correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y que representen la mayor representatividad.

En ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo suplirá el Presidente de la Comisión.

Por cada miembro propietario se nombrará un suplente que en todo caso deberá ser un funcionario con rango inmediato inferior al del miembro propietario. Los miembros suplentes podrán ser removidos libremente por las dependencias, entidades o instituciones que los hayan designado. Los representantes suplentes de las organizaciones obreras y patronales serán designados en los mismos términos que los miembros propietarios.

La Junta de Gobierno contará con un Secretario el cual podrá expedir constancia de los acuerdos de los órganos colegiados de la propia Comisión. (Art. 7.)

#### ***f) FACULTADES DE LA JUNTA DE GOBIERNO.***

##### ***Corresponde a la Junta de Gobierno***

Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las que se refiere esta ley a las administradoras y sociedades de inversión en los términos de esta ley;

Ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de retiro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito e instituciones de seguros;

Aprobar el nombramiento de los consejeros que no requerirán aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia, de los directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores, comisarios, apoderados y en su caso, amonestar, suspender, remover, e inhabilitar a las personas antes señaladas, así como a los consejeros independientes, al contralor administrativo y al demás personal que preste sus servicios a los participantes en los sistemas de retiro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito e instituciones de seguros;

Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de inversión, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia;

Determinar mediante reglas de carácter general el régimen de las comisiones de las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras, podrán cobrar por los servicios presten en materia de los sistemas de ahorro para el retiro;

Establecer mediante disposiciones de carácter general, los términos y condiciones a los que deberán sujetarse las administradoras, respecto a los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones, mismos que deberán cubrir al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como a cualquier otro servicio que este instituto le preste a las referidas administradoras;

Conocer de las violaciones de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro a la ley, reglamentos y disposiciones generales aplicables, e imponer las sanciones correspondientes;

Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, que le sean presentado por el Presidente de la Comisión, a fin de remitirlo al Congreso de la Unión y solicitar informes generales o especiales al Presidente de la Comisión;

Así mismo tomar en consideración el informe anual de labores desarrolladas por la Comisión que le sea presentado por el Presidente de la misma;

Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para ser remitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación definitiva.

Igualmente, aprobará los informes sobre ejercicio del presupuesto de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Nombrar y remover a los Vicepresidentes, su Secretario y al Suplente de éste, a propuesta de las Comisiones de la Comisión.

Aprobar la estructura y organización de la Comisión, así como el establecimiento o modificación de las Delegaciones de la misma, así como aprobar el proyecto de Reglamento de esta Comisión y el Proyecto de Reglamento Interior, determinando las atribuciones que correspondan a cada una de las unidades administrativas; y

Resolver sobre otros asuntos que el Presidente de la Comisión someta a consideración.

Las facultades que le otorga la presente ley a la Junta de Gobierno son indelegables, con excepción de las comprendidas en la fracción II, III y VII, que podrán delegarse en el Presidente de la Comisión, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de acuerdo a lo establecido en el Artículo 8°.

Tal como esta planeado, la Junta de Gobierno es el órgano interior supremo; deberá actuar en forma colegiada y resulta ser, sobre la base de su integración, plurirrepresentativo de todos los sectores sociales involucrados en este sistema económico y financiero.

### ***PERIODICIDAD DE REUNION DE LA JUNTA.***

La Junta de Gobierno celebrará sesiones bimestrales, y en cualquier tiempo cuando sean convocadas por su presidente, o por el Presidente de la Comisión.

Habrà quórum para sesionar con la presencia de ocho de sus quince miembros, pudiendo adoptar resoluciones por la mayoría de votos de los presentes, teniendo además su presidente (el Secretario de Hacienda y Crédito Público), voto de calidad en los casos de empate.

Los acuerdos de la Junta de Gobierno serán ejecutivos y corresponderá al Presidente de la Comisión, en ejercicio de sus atribuciones, darles oportuno cumplimiento (Art. 9.); no debiendo acudir al Presidente de la Junta de Gobierno de la CONSAR, con el titular de la Presidencia de este órgano desconcentrado de la SHCP.

### ***g) REQUISITOS QUE DEBE REUNIR EL PRESIDENTE DE LA COMISION.***

El Secretario de Hacienda y Crédito Público nombrará al Presidente de la Comisión.

El presidente deberá reunir los requisitos siguientes:

1. – Ser ciudadano mexicano;
2. –Gozar de reconocida experiencia en materia económica, financiera, jurídica o de seguridad social;
3. -No tener nexos patrimoniales con los accionistas que formen el grupo de control de los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro sujetos a la supervisión de la Comisión, ni con los funcionarios de primer y segundo nivel de los mismos, así como no ser cónyuge ni tener relación de parentesco consanguíneo dentro del segundo grado con dichas personas; y

4. –No haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano y gozar de reconocida solvencia moral (Art. 10.)

El Presidente de la Comisión es la máxima autoridad administrativa de ésta y ejercerá sus funciones directamente o, a través de los servidores públicos de la Comisión, en los términos del Reglamento Interior de ésta, y mediante los acuerdos delegatorios que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, (Art. 11.)

### ***FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE COMISION.***

#### ***Serán facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión.***

Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, perjuicio de las atribuidas por esta ley a la Junta de Gobierno;

Dirigir administrativamente a la Comisión;

Presentar a la Junta de Gobierno un informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro y un informe anual sobre las labores desarrolladas por la Comisión. Así como informarle de todos los asuntos relativos al funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro proponiendo a la misma las medidas pertinentes cuando a su juicio se presenten hechos o situaciones que afecten el buen funcionamiento de los mismos;

Proponer a la Junta de Gobierno los proyectos de las disposiciones que compete expedir a la Comisión;

Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes, del Secretario de la misma y del suplente de éste;

Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

Nombrar y remover al demás personal de la Comisión;

Proveer en los términos de ésta ley y demás relativas, el eficaz cumplimiento de sus preceptos;

Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente y cuando está se lo solicite, sobre su actuación y sobre casos concretos que las mismas requiera;

Formular y presentar a la aprobación de la Junta de Gobierno el presupuesto de ingresos y gastos de la Comisión en los términos de las disposiciones aplicables;

Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio del presupuesto, con la periodicidad que la misma determine;

Ejecutar los acuerdos de intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito o instituciones de seguros, en los términos previstos, por esta ley;

Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y tratándose de reglas de carácter general ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para su debido cumplimiento;

Informar a la Junta de Gobierno sobre el estado y ejercicio de las facultades que le hayan sido delegadas por ésta;

Representar a la Junta de Gobierno en todos los trámites de los juicios de amparo en los que aquélla sea parte, y

Las demás facultades que le delegue la Junta de Gobierno o le sean atribuidas por ésta y las leyes. (Art.12.)

#### ***h) NATURALEZA DEL COMITE CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA.***

En congruencia con los principios que rigen la Seguridad Social en México, la comisión estará con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores Obrero, Patronal y del Gobierno, que tiene por fin velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro. (Art.13.)

\* *Los requisitos del Comité Consultivo y Vigilancia.*

1. -Ser ciudadanos mexicanos;
2. -Tener conocimientos en materia financiera, jurídica o de seguridad social;
3. -Acreditar el nombramiento respectivo de la dependencia, entidad u organización que los proponga; y
4. -No ser funcionario o consejero de algún participante en los sistemas de ahorro para el retiro. (Art14.)

***INTEGRACION DEL COMITE CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA.***

*Estará integrado por diecinueve miembros:*

- a) Seis representantes de los trabajadores;
- b) Seis representantes del sector patronal;
- c) El propio Presidente de la CONSAR;
- d) Un representante de la SHCP;
- e) Un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- f) Un representante del IMSS;
- g) Un representante del ISSSTE;
- h) Un representante del INFONAVIT; y
- i) Un representante del Banco de México.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las formas para determinar la forma de designar a los representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores. Los miembros representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores, serán designados de la siguiente manera: cinco, de acuerdo a las formas utilizadas por la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conforme a los usos y costumbres en comités análogos, el sexto representante será designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Un representante de las organizaciones nacionales de trabajadores o de patrones presidirá, alternativamente, por periodos anuales el Comité Consultivo y de Vigilancia. Este comité se reunirá, a convocatoria de quien lo presida, en sesiones ordinarias por lo menos cada dos meses y en sesiones extraordinarias cuando sea conveniente, a la convocatoria de su presidente.

Por cada miembro propietario del Comité Consultivo y de Vigilancia se nombrará un suplente. Tratándose de los suplentes de los servidores públicos representantes propietarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Banco de México, responderá al titular de la misma designar al respectivo suplente. En caso de las organizaciones sindicales y patronales se aplicarán las mismas que para la designación de los miembros propietarios. (Art. 15.).

Debe resaltarse que los cargos de los miembros de la Junta de Gobierno, así como del Comité Consultivo y de Vigilancia, seguramente por lo elevado de su encomienda deberán ser desempeñados de manera honorífica; en consecuencia, quienes sean designados para formar parte de tales órganos colegiados, lo harán sin intereses económicos personales, puesto que no recibirán remuneración alguna.<sup>34</sup>

#### ***j) FACULTADES DEL COMITE CONSULTIVO Y DE VIGILANCIA.***

El comité Consultivo y de Vigilancia conocerá de los asuntos que les someta el Presidente de la Comisión, relativos a la adopción y políticas de aplicación general en materia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

Vigilar el desarrollo de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para prevenir posibles situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas;

---

Reglas Generales, Circular CONSAR 10-1, Expedida por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, DOF del 18 de febrero de 1997.

Conocer lo referente a la administración de cuentas individuales y a los procedimientos a través de los cuales se transmitan los recursos o la información entre las dependencias, entidades públicas, institutos de seguridad social y participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las administradoras y sociedades de inversión;

Conocer sobre las modificaciones y revocaciones de las autorizaciones otorgadas a las administradoras y sociedades de inversión;

Aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión;

Conocer de la amonestación, suspensión, remoción e inhabilitación de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las administradoras y de las sociedades de inversión;

Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto al establecimiento de lineamientos generales de política sobre el régimen de inversión de las sociedades de inversión, así como de su aplicación;

Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto de las reglas de carácter general sobre el régimen de comisiones y su estructura, así como de su aplicación;

Recomendar medidas preventivas para el sano desarrollo de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;

Emitir opinión sobre el procedimiento de contratación de seguros de vida o de invalidez a cargo a los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

Conocer sobre los criterios generales para la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

Emitir opinión sobre las reglas de carácter general que en materia de publicidad y comercialización expida la Comisión;

Emitir opinión sobre el establecimiento de criterios generales para la substanciación del procedimiento arbitral previsto en la presente ley.

Conocer y aprobar la destitución de sus miembros que incumplan la obligación de confidencialidad prevista en el artículo 67 de la presente ley;

Conocer de las sanciones impuestas por la Comisión;

Conocer de la información relativa a las reclamaciones presentadas ante la Comisión en contra de las instituciones de crédito y las administradoras;

Dar seguimiento a las publicaciones que está obligada a realizar la Comisión;

Presentar un informe anual por escrito sobre el desarrollo de sus actividades a la Junta de Gobierno de la Comisión con las recomendaciones pertinentes para el mejor funcionamiento de los sistemas; y

Someter a consideración de la Junta de Gobierno los demás asuntos que estime pertinentes. (Art. 16.).

Los cargos de los miembros de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia serán honorarios y no devengarán salario o remuneración alguna por su desempeño. (Art. 17.)

La forma en que deberá llevarse la contabilidad por parte de las AFORES y SIEFORE, los sistemas de registro deberán conservarse a disposición de la CONSAR durante un plazo de diez años, debiendo además (para conocimiento de cuenta habientes) publicar sus estados financieros trimestral y anualmente en cuando menos dos diarios de circulación nacional.

La manera en que se debe efectuar la supervisión a las AFORE, SIEFORE y Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, que la propia CONSAR con base a sus facultades legales podrá realizar sujetándose a los procedimientos que al efecto fija el capítulo IV del RLSAR, supervisiones a operar programada y anualmente a través de visitas de inspección, requiriendo de información, documentos y verificación de datos, todo ello sustentado para la correcta y el oportuno cumplimiento de las disposiciones legales o medidas regulatorias dictadas por la CONSAR. Dichos participantes del SAR, estarán obligados a recibir las visitas de supervisión coadyuvando en su desarrollo, así como a proporcionar toda la información y/o documentación que les sea requerida legalmente; la supervisión de mérito, que no cabe duda, tiene como finalidad prevenir problemas la estabilidad y buen funcionamiento del sistema, paralelo a la emisión de criterios normativos con reglas uniformes de procedimiento para hacer que se ajusten todos los participantes a las normas legales administrativas vigentes.

Resulta obvio que todos los inspectores y visitadores de la CONSAR serán personas con conocimientos en materia financiera y del SAR, experiencia que deberá quedar plenamente comprobada; habrá sobre ellos estrecha vigilancia, a fin de que no incurran en desviaciones en su función ni en situaciones de conflicto de interés, siéndoles aplicables por tanto a dichos visitadores las sanciones administrativas y corporales previstas tanto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como en el Código Penal, ambos cuerpos de leyes de competencia Federal.

La intervención administrativa y gerencial, que se dará cuando a través del resultado de la supervisión efectuada se compruebe que la operación de alguno de los participantes del SAR no se ha realizado acatando las disposiciones normativas aplicables; en tales casos la CONSAR tomará las medidas correctivas necesarias para su regulación y si transcurrido el plazo concedido al efecto no se han corregido las anomalías detectadas, la junta de gobierno de la CONSAR podrá disponer que se intervenga administrativamente al participante de que se trate, designando al interventor que actuará para normalizar las operaciones, observándose para ello los procedimientos que determina con exactitud el RLSAR.

No obstante, cuando a juicio de la CONSAR existan irregularidades de cualquier género que afecten la estabilidad, solvencia o liquidez de las personas sujetas a la supervisión o que de otro modo pongan en peligro los intereses de los trabajadores y el sano desarrollo del SAR, podrá decretarse la intervención gerencial a la AFORE de que se trate, contando con las más amplias facultades al interventor gerente para ejercer tal responsabilidad, en la inteligencia que el plazo de duración de ésta será de seis meses y solo por razones excepcionales podrá prorrogarse por una vez en un periodo de tiempo similar; de no resolverse los problemas detectados en dicho periodo, la CONSAR levantará la intervención gerencial y procederá a revocar la autorización o cesión otorgada a la sociedad de que trate, lo que conlleva a la disolución y hasta la liquidación de la AFORE con arreglo a derecho.

***j) PROHIBICIONES A LOS INTEGRANTES DE LA JUNTA DE GOBIERNO Y  
DEL COMITE CONSULTIVO DE VIGILANCIA DE LA CONSAR.***

Al respecto el Art. 68 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro dispone lo siguiente:

Artículo 68. –A los integrantes de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo de Vigilancia, a todos los Servidores Públicos de la Comisión, así como a los integrantes de los Consejos Administración, Comités de Inversión, así como Directores Generales de las administradoras y sociedades de inversión, les serán aplicables las prohibiciones, limitaciones y obligaciones que establecen los artículos 15 bis 2, 16 bis 3, y 16 bis 7 y 16 bis 8 de la Ley del Mercado de Valores, así como los correspondientes sanciones establecidas en los artículos 16 bis 4, 16 bis 7 y lo dispuesto por el artículo 16 bis 8 de la misma Ley, con la salvedad de que las atribuciones que en ellos se establecen para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se entenderán conferidas a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Debe resaltarse que los cargos de los miembros de la Junta de Gobierno, así como del Comité Consultivo y de Vigilancia, seguramente por lo elevado de su encomienda deberán ser desempeñados de manera honorífica; en consecuencia, quienes sean designados para formar parte de tales órganos, lo harán sin intereses económicos personales, puesto que no devengarán remuneración alguna.

***k) MECANISMOS LEGALES DE LA CONSAR PARA HACER CUMPLIR SUS  
DISPOSICIONES.***

La propia LSAR contempla las sanciones administrativas que serán impuestas a cualquier persona que incumpla o contravenga normas del vigente sistemas de ahorro y pensiones mexicano, multas que serán aplicadas por la CONSAR y que van, conforme al catálogo de infracciones contenidas en dicha legislación (según la hipótesis específica de cada caso en particular), desde diez días hasta veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción que motive la multa impuesta.

Las multas que imponga la CONSAR, deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación; cuando el infractor promueva cualquier medio de defensa legal o contra de las imposiciones de la multa, el importe de ésta deberá actualizarse en los términos del Código de la Federación, en el entendido de que cuando el infractor sea cuenta corriente del Banco de México, la multa se hará efectiva cargando su importe en la cuenta que él sea llevado, y cuando no lo sea, la sanción impuesta la hará efectiva la SHCP a través del procedimiento económico coactivo. El medio optativo de defensa a agotar por la imposición de sanciones económicas por parte de la CONSAR, es el recurso de revocación, a tramitarse y resolverse por dicha Comisión, o bien podrá impugnarse directamente a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación al ser optativa la revocación aludida.

La LSAR tipifica todas las conductas que serán sancionadas como delitos en materia del sistema de Ahorro para el Retiro, señalándose las circunstancias que afronte la comisión y respectivas sanciones de estos ilícitos o tipos penales específicos.

- a) La sanción corporal de 2 a 10 años de prisión, y multa de 200 a 12 mil días de salario, a quienes usurpen la operación y se ostenten como AFORE, SIEFORE o Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, sin gozar de la autorización o concesión respectiva.
- b) Sanción corporal de 2 a 10 años de prisión, y multa de 5 mil días de salario, a empleados y funcionarios de los participantes del SAR que dispongan de fondos, valores y documentos para fines distintos a los de la ley.
- c) Sanción corporal de 2 a 10 años de prisión, y multa de 2 mil a 20 mil días de salario, a los miembros directivos, empleados o cualquier otro personal que labore para los participantes del SAR que omitan registrar operaciones efectuadas, falsifique, simulen o alteren registros de la misma, e inscriban datos falsos en la contabilidad o en los documentos e informes proporcionados a la CONSAR.
- d) Sanción corporal de seis meses a cinco años de prisión, y multa de 2 a 3 veces el beneficio obtenido, para los miembros del Consejo de Administración o personas que

desempeñen funciones directivas, cargos empleos o comisiones en las AFORES o SIEFORE, que obtengan lucro indebido a través de información falsa o lo obtengan por medio de información privilegiada que produzca en su provecho un lucro por la variación del 10% o más, con relación del precio del mercado financiero, entre los precios de compra y venta de valores, títulos de crédito y documentos a los que tengan acceso.

e) Sanción corporal de 3 a 6 años de prisión, a los miembros de la Junta de Gobierno, y del Comité Consultivo y Vigilancia de la CONSAR, que revelen información confidencial a la que tengan acceso en razón de su cargo.

f) Sanción corporal de 5 a 9 años de prisión, a los mismos funcionarios que obtengan un lucro indebido, ya indirectamente o por interpósita persona, o ya a favor de una tercera persona.

g) Sanción corporal prevista en los incisos anteriores, pero aumentada en un 50%, a los miembros de la Junta de Gobierno, así como del Comité Consultivo y de Vigilancia, que tengan el carácter de servidores públicos; pena agravada que se aplica en el hecho de que es aún más dolosa y preocupante la comisión de estos ilícitos, en tan altos funcionarios del sistema.

Todos estos delitos se perseguirán por querrela expresa de la SHCP, previa opinión de la CONSAR; cuando se presuma la existencia de algún delito tipificado por la LSAR, el presidente de la CONSAR tiene el deber de informar de inmediato a la Procuraduría Fiscal de la Federación. Las sanciones privativas de libertad y las multas económicas por la comisión de delitos típicos en esta materia, no incluye por disposición de la ley de la imposición de otras sanciones que informen a otra legislación fueran aplicables, como por ejemplo los delitos tipificados en el Código Penal de aplicación Federal, o los previstos en el Código Fiscal de la Federación, ya que se trataría de delitos distintos que concursan o concurren en un mismo acto.

Lo anterior, sin perjuicio de la reparación del daño que se hubiere causado, puesto que no pagaría con cárcel, quedando entonces obligado el infractor a reparar el perjuicio económico ocasionado.

Deseamos que tales disposiciones legales consigan el propósito de disuadir a quienes se aprovechan del ahorro de los mexicanos, exigiendo por nuestra parte que se aplique con el rigor de la ley a quienes delincan en esta materia, sin solapamientos ni perdones políticos a esas perniciosas conductas.

Así las cosas y globalizadamente entendida, la CONSAR es un ente sin paralelo en nuestro derecho positivo mexicano; de su correcto funcionamiento dependerá en mucho alcanzar los objetivos planeados de incrementar el ahorro interno nacional, a la par de que se respeten íntegramente los derechos de un trabajador que confiando en sus instituciones intentó prever un futuro digno.

Ante la crisis de valores en que nos hallamos inmersos, nos resulta difícil creer en nuestras instituciones; recordemos que la legitimidad de la ley y la confianza de la gente se debe ganar a pulso, con base a resultados tangibles, muy lejanos a discursos oficiales que pregonan la estabilidad del vigente sistema y a la insistencia sospechosa de quienes conforman los grupos financieros privados que manejan nuestros ahorros.<sup>35</sup>

### ***ADMINISTRADORAS DE LOS FONDOS PARA EL RETIRO COMO PARTICIPANTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.***

Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, técnica y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las cuentas que las integran en términos de las leyes del seguro social, así como administrar actividades de inversión.

Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones atenderán exclusivamente al interés

---

ILLERMO, Angel Ruiz Moreno. Las Afore, Segunda Edición, corregida y Aumentada. Editorial Porrúa

los trabajadores y aseguran que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dicho trabajadores se realicen con ese objetivo.

### ***OBJETIVO DE LAS ADMINISTRADORAS.***

Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social. Tratándose de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes con base en la información que les proporcionen los institutos de seguridad social. La canalización de los recursos de dichas subcuentas se harán en los términos previstos por las leyes de seguridad social;

Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias;

Enviar al domicilio que indique los trabajadores, sus estados de cuenta y además información sobre sus cuentas individuales y estados de inversiones, por lo menos una vez al año, como establecer servicios de información y atención al público;

Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;

Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;

Operar y pagar, bajo las modalidades que la comisión autorice, los retiros programados;

Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de seguridad social;

Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobre vivencia; y

Los análogos o conexos a los anteriores. (Art. 18.)

## ***SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DEL FONDO PARA EL RETIRO.***

Par organizarse y operar como sociedades de inversión se requiere autorización de la Comisión que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los solicitantes que presten propuestas viables económicas y financieramente, que satisfagan los siguientes requisitos:

- I. Presentar la solicitud respectiva, así como los proyectos de estatutos sociales;
- II. Presentar un programa general de operaciones y funcionamiento de la sociedad, que cumpla con los requisitos que establezca la Comisión; y
- III. Las escrituras constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus reformas, deberán ser aprobadas por la Comisión. Una vez aprobada la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio. En todo caso deberán proporcionar a la Comisión copia certificada de las actas de asamblea y, cuando proceda, testimonio notarial en el que conste la protocolización de las mismas. (Art. 40.)

## ***OBJETO DE LAS SOCIEDADES ESPECIALIZADAS DEL FONDO PARA EL RETIRO.***

Las sociedades de inversión, administradoras y operadoras por las administradoras tienen por objeto exclusivo intervenir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban los términos de las leyes de seguridad social. Así mismo las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley.

***1) EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR CON PARTICIPANTES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.***

La Base de Datos Nacional SAR, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, es aquella formada 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 retiro que en cada una de éstos se encuentra afiliado (Art. 57).

***OBJETO DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS SAR.***

Se declara de interés público la Operación de Base de Datos Nacional SAR que tiene por objeto la identificación de las cuentas individuales en las administradoras e instituciones de retiro, la certificación de los registros de trabajadores en las mismas, en control de los procesos de traspaso, así como instruir al operador de la cuenta concentradora sobre la destrucción de los recibos de las cuotas recibidas a las administradoras correspondientes.

La prestación del servicio público a que se refiere este artículo se llevará a cabo por las empresas operadoras que goce de la concesión del Gobierno Federal, la que se otorgará excepcionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión (Art. 58).

Para obtener la concesión, las Empresas Operadoras deberán, entre otros requisitos, constituirse como sociedades anónimas de capital variable, sólo podrán participar en su capital las personas físicas y jurídico colectivas de nacionalidad mexicana y deberán tener previamente suscrito y pagado su capital mínimo exigido de conformidad con lo dispuesto por la Ley, así como por las bases de licitación y por las disposiciones de carácter general que para el efecto se expidan.

## ***OBJETO EXCLUSIVO DE LAS EMPRESAS OPERADORAS.***

Administrar la Base de Datos SAR;

Promover un ordenado proceso de elección de administradora para los trabajadores;

Coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de cuentas individuales de estos últimos de una administradora a otra;

Servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los sistemas de ahorro para el retiro entre los participantes de dichos sistemas, los Institutos de seguridad social y la Comisión;

Establecer el procedimiento que permita que la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro, institutos de seguridad social y la Comisión;

Indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe transferencias de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de administradoras;

Procurar mantener depurada la Base de Datos Nacional SAR. Para tal efecto, procurarán evitar duplicidad de cuentas, incentivando la unificación de traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta por el trabajador, de conformidad a los procedimientos establecidos en el Reglamento de esta Ley. La unificación y traspaso se realizarán sin necesidad de solicitar previamente autorización del trabajador que se trate; y

Los demás que se señalen en la concesión. (Art. 58).

### ***m) NECESIDADES DE REVISAR, MEJORAR Y CENTRALIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS FINANCIEROS MEXICANOS.***

Existe el problema que han planteado algunos operadores, de determinar cuál es la misión que debe tener prioridad en determinar la política de inspección y vigilancia, que de una manera afecta a todo el sector y se han manejado cuatro posibilidades que son:

1. Crear una supercomisión de grupos financieros dentro de la que actúen cordialmente tres áreas con su respectivo Vicepresidente, encargadas de los tres aspectos que ahora tiene las existentes.
2. Crear una comisión nueva que realice la inspección y vigilancia de grupos financieros.
3. Crear además de las anteriores, una que se encargue de la inspección y vigilancia de lo que hasta ahora se consideran organizaciones auxiliares.
4. Mantener las tres comisiones que actualmente existen y establecer un grupo de coordinación entre ellas, que señalen los lineamientos a seguir.

#### *POSIBLES CAMBIOS DE INSPECCION Y VIGILANCIA A PARTIR DEL AÑO 2001.*

Es evidente la pérdida de la capacidad de inspección y vigilancia, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; especialmente a partir de 1990 con el cambio de régimen jurídico del Sistema Financiero Mexicano propiciado a partir de la Administración del presidente Salinas de Gortari, puesto que el número de intermediarios financieros aumentó, a fin de diciembre de 1999 a aproximadamente 1215, sin contar con la red de sucursales sobre todo de los bancos múltiples. Es evidente que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no pudo detener el lapso que llevó a los problemas que se generaron en el FOBAPROA y que también ha sido incompetente para vigilar las sociedades de ahorro y préstamo y sobretodo las cajas de ahorro que se han proliferado y que constituyen actualmente un problema grave. Es importante señalar que se debe retomar la confianza e integrarse en el organismo supervisor de todos los intermediarios financieros y exista un saneamiento tomando como base una nueva estructuración de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y modificar la de Seguros y Fianzas y Sistema de Ahorro para el futuro, esto evitaría mucha duplicidad de estructuras y gastos presupuestarios con la siguiente reforma de todas las leyes que hemos comentado de acuerdo a lo dicho por el Dr. Miguel Acosta Romero.<sup>36</sup>

---

ACOSTA, Romero Miguel. Nuevo Derecho Bancario, Octava Edición, Reformas al mes de octubre de 2000, Editorial Porrúa.

## *CAPITULO CUARTO*

### *ESTUDIO PARTICULAR SOBRE LOS ORGANOS QUE PARTICIPAN*

#### *-LAS AFORE, SIEFORE Y LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR.*

Tal y como se haya estructurado el sistema de ahorro y pensiones mexicano, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) resultan ser de entre todos los participantes quienes llevan el rol protagónico más importante y trascendente, no sólo medido en la fuerte y masiva publicidad que las rodea en la lucha por capturar la mayor clientela posible, sino porque en la realidad cada uno de los trabajadores que depositen recursos económicos propios en su cuenta individual SAR, dependerán en mucho del tipo de elección que hicieron o están por realizar en lo que a Administradoras se refiere.

Para empezar, debe quedar claró que las AFORE son entidades financieras que se dedican de forma exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de los asegurados y a canalizar los recursos de las subcuentas que la integran conforme lo marcan las leyes de seguridad social. En virtud de disposición legal, están también obligadas a efectuar todas las gestiones que sean necesarias para obtener rentabilidad y seguridad en las inversiones que realizan las SIEFORE que administren: En el cabal cumplimiento de las funciones que le son propias, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y se asegurarán que las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos captados se realicen con ese objetivo.

Tomando en consideración que por disposición legal las AFORE deberán ser siempre sociedades anónimas de capital variable, habrá de observar las reglas de constitución y operación que para este tipo de personas jurídicas establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, además de luego con las modalidades que impongan de manera específica la LSAR, dado que sólo podrán operar como tales aquellas que sean autorizadas por la CONSAR; debe quedar perfectamente claro que aunque son entidades financieras, las AFORE no son bancos, aunque muchas de ellas se hallen conformadas por socios y capital de instituciones bancarias. Son

sonas jurídicas o colectivas distintas a quienes las integran, como también lo es su objeto principal el que consiste como ya se dijo en abrir, administrar y operar las cuentas individuales de asegurados estructurada en tres subcuentas básicas:

- a) La subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- b) La subcuenta del seguro de vivienda;
- c) La subcuenta de aportación voluntarias.

a) La subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; se depositarán los recursos que en forma tripartita corresponde depositar a los patrones, trabajadores y al Gobierno Federal, conforme lo establece la LSS, estando encargado por completo a la Administración del AFORE y de su reinversión a la SIEFORE, en la que habrá de depositarse las cuotas obrero-patronales y las aportaciones estatales relativas a dicha rama, cuyo porcentaje es determinado por la legislación y estará relacionado directamente con el salario integrado que reciba el operario por sus servicios, debiéndose acumular en ella los rendimientos que generen tales sumas de dinero.

b) En la subcuenta de vivienda se depositarán las aportaciones cubiertas por los patrones del INFONAVIT (mismas que no formarán parte del patrimonio de dicha institución por ser propiedad exclusiva de los trabajadores), en la inteligencia que estos recursos serán administrados únicamente por dicho instituto, por lo que no harán otra cosa las AFORE que llevar registro de las aportaciones hechas y el control de intereses generados, informando de ello al cuentahabiente, cumpliendo así con lo que previenen al respecto los artículos 38 al 40 de la Ley del INFONAVIT al tenor.

c) En la subcuenta de aportaciones voluntarias, las que efectúe el patrón a favor de su trabajador aportadas para fines sociales al construir los fondos de algún plan de pensión aprobado por la CONSAR, o bien las que realice el propio empleado, que serán administradas por las AFORE e invertidas a través de las Sociedades de Inversión.

Si bien el asegurado es exclusivo propietario de tales recursos captados y acumulados en la cuenta individual SAR, no podrá disponer de ellos hasta en tanto no se dé alguno de los

eventos o contingencias de retiro previstos en las Leyes de seguridad social, al existir limitantes específicas y reglas claras que obsequiar en todo momento.

La cuenta individual SAR se convierte ahora en un punto de partida para el futuro de los trabajadores mexicanos, pues su retiro estará condicionado y soportado por lo que en ella se logre ahorrar y capitalizar.

Para empezar debemos dejar constancia que la Ley del Seguro Social establece como derecho irrenunciable de todo trabajador asegurado el contar con una cuenta individual,<sup>37</sup> misma que para distinguirla hemos preferido denominarla en lo sucesivo “cuenta individual SAR”. Esta legislación que en la práctica es la base y “detonador” del sistema de ahorro y pensiones, establece que la administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo precisamente de las AFORE, concediéndole un trascendente papel a la LSAR, y ésta a la ANSAR, en virtud de la cual todo lo relativo a la cuestión operativa del sistema y en particular al manejo, control y operación de la cuenta individual SAR.

#### *a) CUENTA INDIVIDUAL (Conceptualización).*

La propia LSS define lo que debe entenderse por cuenta individual SAR, que resulta ser aquella que se abrirá en la AFORE para cada uno de los sujetos asegurados que se hallen sometidos al régimen obligatorio de seguridad social.

LEY DEL SEGURO SOCIAL (Sección Segunda) del ramo de cesantía en edad avanzada.

Art.159. –Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

Cuenta individual, es aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero–patronales y estatal

---

Artículo 3º Irrenunciabilidad de los derechos de Seguridad Social.

concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por subcuentas: cesantía, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

Respecto de la subcuenta de vivienda las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de su propia Ley;

Individualizar, el proceso mediante el cual se identifica la parte que se abona a las subcuentas correspondientes a cada trabajador de los pagos efectuados por el patrón y el Estado, así como los rendimientos financieros que se generen;

Pensión, la renta vitalicia o el retiro programado;

Renta vitalicia, el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado;

Retiros programados, la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos;

Seguro de sobrevivencia, aquél que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones

Monto consultivo es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros;

l. Suma asegurada, es la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador.

La renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia, que otorguen de acuerdo a lo previsto en los seguros de riesgo de trabajo, invalidez, vida y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las condiciones de seguros se ajustarán a las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En consecuencia, las AFORE estarán obligadas a abrir la cuenta individual del asegurado en su caso, a aceptar su traspaso; los trabajadores tienen entonces irrenunciable derecho a la apertura de dicha cuenta, que de se les asigne al momento de su afiliación en los Institutos de Seguridad Social participantes en el sistema de pensiones: IMSS, ISSSTE e INFONAVIT, en el entendido que la idea es a corto plazo cambiar este número de afiliación por la CURP, una vez se hayan instrumentado los mecanismos necesarios para que dicha clave de registro nacional opere convenientemente, lográndose terminar los conflictos de homonimias e identificar con absoluta certeza al ahorrador exclusivo propietario de recursos económicos para el retiro.

Los requisitos para abrir una cuenta individual y afiliarse a una AFORE son sencillos, sólo se debe llenar una solicitud de registro, mostrando la credencial que lo acredite como afiliado a la institución de seguridad social, así como una identificación oficial. Se firmará un contrato de administración de fondos para el retiro” con la AFORE, constanding así la voluntad del interesado sobre su elección; los trabajadores podrán solicitar su registro en una AFORE, acudiendo directamente a sus oficinas o bien a través de los agentes promotores que actúen por invitación y orden de ellas, en la inteligencia que estos promotores no podrán recibir dinero de los trabajadores ni pagos de aportaciones voluntarias, pues debe aclararse que los enteros hechos por el trabajador y vivienda se cubren directamente a los Institutos de seguridad social por conducto de las autoridades receptoras autorizadas al efecto.

Debemos de estar conscientes que el IMSS y el INFONAVIT han celebrado un convenio que el primero cobre las aportaciones de ambas instituciones, destinadas a la cuenta

individual SAR, utilizándose un formato común e instrumentando un programa de cómputo denominado “Sistema Único de Autodeterminación”, también conocido como SUA, que facilitará el proceso.

Pera explicamos mejor el complejo proceso de aportaciones de seguridad social que nutre la cuenta individual SAR del trabajador asegurado, esquemáticamente lo podríamos describir así:

- \* El sujeto obligado a contribuir (esto es, el patrón) paga el SAR que incluye los beneficios previstos en la LSS y la aportación al INFONAVIT, a través de las entidades receptoras o recaudadoras del sistema (generalmente instituciones bancarias).

- \* La empresa receptora de información y recaudadora de las contribuciones, informará el pago realizado a “Procesar” que es la empresa operadora de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (BDNSAR), y enviará el dinero al Banco de México para ser depositado en cuenta concentradora que el IMSS tendrá abierta a su nombre para tales efectos.

- \* Luego, a través de las instituciones de crédito liquidadoras, se recibirán los recursos de la citada cuenta concentradora, para transferirlos a la AFORE correspondiente (de ser el caso, si no se ha elegido Administradora de los recursos, permanecerán en la citada cuenta concentradora).

- \* Todo proceso estará permanentemente vigilado por la CONSAR, y quedará registrado permanentemente en la contabilidad de cada institución al igual que en los registros de la BDNSAR.

- \* Una vez recepcionado el dinero por la AFORE, ésta destinará los recursos a la Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORE) que corresponda a fin de que invierta en valores conforme a las atribuciones que le son propias.

- \* Las aportaciones voluntarias adicionales que el patrón convenga otorgar a sus trabajadores, o bien, los que éstos libremente deseen realizar, las cuentas desde luego serán creditadas a la subcuenta individual SAR, se harán directamente a la AFORE que halla sido designado el asegurado.

Una vez analizado el proceso de canalización de recursos obligatorios y voluntarios, analizaremos qué recursos económicos se acumularán en la cuenta individual SAR de un trabajador asegurado en el IMSS e INFONAVIT, lo cual se explicara en el siguiente subinciso:

***b) RECURSOS ECONOMICOS QUE SE ACUMULARAN EN LA SUBCUENTA INDIVIDUAL SAR.***

a) En la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez:

1. La aportación patronal del 2% sobre el salario base de cotización, por el llamado retiro de retiro.
2. La contribución obrero-patronal del 4.275% sobre el salario base de cotización del trabajador asegurado, por los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, en el entendido de que el 3.075% le toca aportarlo al patrón y el restante 1.125% le corresponde al trabajador.
3. La contribución estatal en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, equivalente al 1.43% del total de las cuotas patronales en los ramos, no sobre el salario base de cotización, sino que en realidad una aportación gubernamental casi simbólica.
4. La cuota social que le compete cubrir al Estado, equivalente al 5.5% calculado sobre el salario mínimo general para el Distrito Federal actualizando trimestralmente en los meses de mayo, junio, septiembre y diciembre conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), con independencia del monto de salario que devengue el trabajador asegurado.

b) En la subcuenta de vivienda:

La aportación patronal prevista por el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a los patrones a aportar al INFONAVIT el 5% sobre el salario del trabajador, recursos que no serán manejados por la AFORE ni invertidos por la SIEFORE, sino por dicho fondo; conviene apuntar que se generará el rendimiento cuya tasa de interés habrá de fijarlo el Consejo de Administración del propio INFONAVIT. Los recursos económicos acumulados, de no ocuparse en crédito para habitación, serán devueltos al llegar el operario al momento del retiro. Por cierto, los problemas que en la práctica se daban sobre la “disparidad de criterios para la tributación” entre la LSS y la Ley del INFONAVIT, quedaron resueltos al

ologarse ambas legislaciones mediante Decreto de Reformas a esta última, emitido por el Congreso de la Unión y publicado en el DOF del 6 de enero de 1997, debiendo tomarse como a partir el 1º de julio del mencionado año, el salario de cotización previsto en el Art. 27 de la

c) En la subcuenta de aportaciones voluntarias:

1. Las cantidades enteradas por el patrón, cuando se haya constituido el fondo de algún de pensiones previamente autorizado por la CONSAR, establecido por el propio patrón o do derive de lo pactado en un contrato colectivo de trabajo.
2. Aportaciones patronales adicionales a los beneficios establecidos en los propios ratos colectivos de trabajo.
3. Las aportaciones que voluntariamente realice el trabajador cuentahabiente al SAR.

No sobra acotar que sobre la base de lo que dispone el Art. 80 de la LSAR, el trabajador arado o en caso de fallecimiento sus beneficiarios, habrán de decidir llegado el evento del e si los recursos de esta subcuenta de aportaciones voluntarias lo reciben en una sola ición o los utilizan para incrementar los beneficios de la renta vitalicia o del seguro de vencia.

d) Manejo separado de la misma cuenta de los recursos acumulados en el anterior SAR:

En efecto, toda vez que el artículo sexto transitorio de la LSAR establece que se erirán a la afore elegida por el trabajador los recursos acumulados en el SAR anterior ndose administrar por separado de los que se acumulen en el nuevo esquema (no obstante e deberán invertir en los mismos términos), se concluye en el sentido de que habrá una ta subcuenta” en la cuenta individual SAR, conformada exclusivamente con estos recursos. pecto caben dos observaciones que advertimos pertinentes: Primera, que para los adores de nuevo ingreso obviamente no existirá esta “subcuenta”; y Segunda, que el lado transitorio no especifica qué pasará con la subcuenta de aportaciones voluntarias de la a individual SAR del esquema anterior, por lo que suponemos que también será transferida, con las subcuentas de retiro y vivienda, aunque desde luego conservando su autonomía cada e ellas.

Ahora bien, como las afores serán responsables de la administración de las cuentas individuales, por el manejo de las cuentas podrán cobrar comisiones cuyo régimen se haya establecido en la Circular CONSAR 04-1, misma que contiene las reglas generales sobre el particular.

El cobro de comisiones fijas se cubrirá de los propios recursos de la cuenta individual del asegurado, no debiendo confundirse el pago por administración de la cuenta SAR con el cobro de "servicios adicionales" brindados por la AFORE, como son la expedición de estados de cuenta o consultas adicionales, reposición de documentación o depósitos, y retiros de la subcuenta de ahorro voluntario, comisiones éstas últimas que se pagan en efectivo por el interesado cuando lo solicite. El tema de los cobros tarifarios tiene que ver con la cuenta individual del SAR, en virtud de lo cual haremos algunas reflexiones al respecto:

Genera malestar e incertidumbre en los trabajadores, el que las AFORE cobren comisión por manejar dinero ajeno que les reditúa ganancias a ellas, y si bien entendemos que se trata de un negocio, no creemos justo que el asegurado sea el que corra los riesgos y pague por el proceso de especulación.

De alguna manera resulta comprensible haber pagado comisión por el manejo de nuestra cuenta individual en el anterior SAR, debido a que las instituciones bancarias se vieron obligadas a hacer fuertes inversiones en el personal capacitado y equipo de cómputo, para más o menos controladamente captar los recursos, disponer de ellos por sólo tres días y al cuarto enviarlos al Banco de México, pero en el nuevo esquema no es tan justificado el elevado cobro que se realiza. Algunos vieron que en el añejo SAR la posibilidad de controlar dichos recursos para lucrar con ellos, y en la medida que les fue posible intentaron atraer el mayor número de cuentas; la participación no fue pareja, sino por el contrario, entre tres instituciones bancarias controlaban las tres cuartas partes de la clientela; llegaron a manejar casi el 60% del mercado global del SAR original, en tanto multitud de bancos manejaron apenas el 1% y el 2% de dicho mercado. De cualquier forma, todos hicieron gastos, y bien visto el asunto poco les duraba el gusto de tener recursos frescos, y como de eso viven, de especular y lucrar con el dinero por el manejo de la cuenta SAR cobraban comisiones y muy bien cobradas.

Pero ahora la cosa es totalmente distinta, ya que los enormes grupos financieros que integraron la AFORE sabrán cómo, cuándo y dónde colocan el dinero para que rinda, al ser profesionales dedicados habitualmente al negocio de las inversiones; que no digan ahora que no

en expertos financieros o consumados negociantes y que no pueden destinar una parte de sus finanzas a costear los servicios, pues es innegable que el negocio rebasa la simple inversión económica hecha (por grande que haya sido). Pensemos que en el medio no sólo habrá versiones directas en el mercado financiero, ya que las tendrán al hacerse cargo de las pensiones en la modalidad de retiro programado y las habrá también al colocar los miles y miles de seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia que habrán de contratar con las aseguradoras privadas, mismas que de no estar solas en el asunto del nuevo esquema (lo que confirma que sí es negocio), forman parte de los grupos financieros integran una AFORE, empresas de seguros que por sus servicios lógicamente también tendrán ganancias, es necesario mencionar que las AFORE cuentan con un respaldo bancario por no mencionar que son los mismos.

Bien podrían entonces ahorrarse los desmedidos gastos invertidos en publicidad, para reducir el costo operativo y no repercutirlo en los trabajadores, pues a fin de cuentas la afiliación a las AFORE es, después de todo, prácticamente obligatoria.

Hiendo más al fondo, debe decirse que la LSS no establece este cobro de comisiones, pues lo se limita a señalar que los gastos que genere el sistema de emisiones, cobranza y control de aportaciones a las cuentas individuales SAR, serán cubiertas al Instituto por las AFORE; el cobro tarifario que determina el Art. 37 de la LSAR, se reitera en el RLSAR, y se regula y gradúa específicamente en las reglas de carácter general que expide la CONSAR. Habría que analizar la constitucionalidad del cobro de comisiones, independientemente de su legalidad (en la que no hay duda, al estar contemplada en la Ley).

Pero retomando el tema de la cuenta individual SAR, valdría la pena añadir que el monto de las comisiones por el manejo de cuenta será determinado por las propias AFORE, sin que en ningún caso puedan discriminar contra trabajadores en lo particular o contra grupos de trabajadores; naturalmente que las Administradoras están impedidas legalmente para cobrar comisiones por aquellos servicios efectuados previos al registro del asegurado. No sobra añadir que podrán aplicar descuentos en su esquema de comisiones, lo que deberá darse a conocer al público en lugares visibles. Tanto en la LSAR como en el RLSAR, existen múltiples disposiciones normativas sobre el manejo de las cuentas individuales de los asegurados, puntualizando en ellas las reglas generales que ha expedido (y seguirá expidiendo) la CONSAR, cuya observancia es obligatoria. Habrá que permanecer atentos a ellas a fin de pagar lo justo y no hacer pagos indebidos.

Cuando el cobro de comisiones se haga sobre flujo de recursos, sólo podrán efectuar éste una vez que se hayan registrado en las cuentas individuales los movimientos para individualizar y administrar los movimientos relativos. No sobra acotar que para ser autorizadas las comisiones, la propuesta de la estructura que de ellas hagan las AFORE se someterá a la aprobación de la CONSAR, la que tendrá 30 días naturales para hacer las objeciones que considere pertinentes; si transcurre dicho plazo y ésta no realiza objeción alguna, la estructura de comisiones y/o sus modificaciones se tendrán por aprobadas. Habrán de publicarse en el DOF con el objeto de darlas a conocer al público en general, en la inteligencia que las AFORE podrán disminuirlas eventualmente, pero jamás aumentarlas sin la previa autorización de la CONSAR.

Por otro lado, es necesario insistir que elegir una AFORE no es casarse con ella ni estar obligado para siempre. Una vez al año calendario el trabajador podrá solicitar traspaso de su cuenta individual SAR a la AFORE que él libremente elija; así mismo, la AFORE invertirá el dinero del asegurado en una SIEFORE la cual invierta sus recursos, atendiendo a los riesgos de cartera o catálogos de inversiones que ofrezca, pudiéndose mover el total de los recursos entre las AFORE que administre la misma AFORE nada más una vez al año.

En el caso de que un asegurado quiera cambiar de administradora, la que se elija para sustituirla será la responsable de dar seguimiento al traspaso de la cuenta individual SAR y de efectuar los trámites conducentes ante las empresas operadoras de la BDNSAR, a fin de que se asegure el movimiento del traspaso, mismo que se formalizará tanto como con la solicitud respectiva debidamente firmada, como con la suscripción del nuevo contrato de administración de fondos para el retiro, contrato que ha sido considerado como auténtico “cheque en blanco”, en el que debiera existir una responsabilidad civil solidaria de los socios que formen una AFORE o SIEFORE; no obstante de tratarse de un formato contractual avalado por la CONSAR, se pronostica que al paso del tiempo habrán de surgir conflictos legales en su utilización, sobre todo en los casos de que exista un inadecuado manejo de recursos.

Para finalizar con lo relativo a la cuenta individual SAR, cabría destacar que para volver transparente la operación del sistema, todo trabajador podrá solicitar en cualquier tiempo información sobre su estado de cuenta, con independencia de la que estén obligadas legalmente a rendir las AFORE; la recepción, depósito y retiro de los recursos, los trasposos

cuenta y flujos de información, se realizarán atendiendo a los procedimientos que se establecen en el RLSAR o en su defecto, con base a las reglas generales que expida la CONSAR a través de sus circulares.

Se ha señalado ya que las AFORE deberán ser sociedades anónimas de capital variable, y por ende deberán estar inscritas en el Registro Público de Comercio. Tendrán íntegramente pagado su capital social, en el entendido que el número de sus socios no podrá ser superior a cinco, actuando siempre constituidos en consejo de administración. Los miembros del consejo, su director general y el contralor normativo, deberán ser autorizados por la CONSAR previa acreditación de los requisitos de solvencia moral, capacidad técnica y administrativa.<sup>38</sup>

Como toda persona moral, las AFORE tendrán un domicilio para brindar atención personalizada a sus cuentahabientes, dependiendo de su experiencia, solidez, rentabilidad y cobertura geográfica su posicionamiento en el mercado, esto es, todo apunta a que no todas las administradoras tendrán cobertura nacional, sino que algunas de ellas tratarán de capturar clientela preponderantemente en una zona o región determinada del país, constituyendo esto una opción de peso a considerar al momento de hacer la elección respecto de quién manejará los recursos para el retiro.

Con el objeto de dar cabal cumplimiento a todas las disposiciones de la LSAR, el Titular Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de dicha legislación, vigente a partir del día siguiente al de su publicación en el DOF del 10 de octubre de 1996 (excepto el artículo 35, que entrará en vigor el 1° de julio del año 2001); sus preceptos “aterrian” en concreto en algunas normas genéricas que se hallaban sueltas en la legislación en comentario. Así, el reglamento referido toca aspectos que se relacionan con la AFORE, SIEFORE y las empresas operadoras de AFORESAR, pero también crea nuevas figuras jurídicas, destacando entre ellas: a) las entidades operadoras, y b) las entidades de crédito liquidadoras.

---

T. 29. -Ley de Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.

**FIGURAS JURIDICAS QUE SE CREAN POR LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR  
(BDNSAR).**

a) *Los Institutos de seguridad social* están facultados por ley para recaudar las aportaciones al SAR, para estos, conforme lo estatuye el RLSAR, podrá subcontratar la función recaudadora que les es propia con instituciones de crédito; son diversos los bancos que en la práctica actuarán por cuenta y orden de los Institutos de seguridad social mediante convenio que al efecto han celebrado con el IMSS e INFONAVIT, y a tales instituciones se les denominan entidades receptoras. Su tarea consiste básicamente en recibir la información y/o las aportaciones de seguridad social, turnándolas al Banco de México e informando a la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR para efectos de control; ésta a su vez informará a la AFORE correspondiente que maneje la cuenta individual del trabajador, en tanto que el Banco de México depositará los recursos recibidos en una cuenta concentradora abierta a nombre de los Institutos de seguridad social. Cabe mencionar que las aportaciones de vivienda los mantendrá a disposición del INFONAVIT para el cumplimiento de sus funciones.

b) *Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR*, deberá contratar, a su vez, los servicios de instituciones de crédito liquidadoras, previa opinión favorable de la BDNSAR y del Banco de México, constituyendo el objeto de éstas el recibir y en su caso entregar los recursos económicos de la cuenta concentradora que el citado Banco de México haya efectivamente recibido de las recaudadoras, para que las liquidadoras se encarguen de traspasar o su más estricta responsabilidad las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, o bien de las aportaciones voluntarias cubiertas por el patrón, ordenada y confiablemente a la AFORE.

Ya en otro orden de ideas, el citado RLSAR alude también a la administración de la cuenta individual del asegurado, en aspectos tales como: integración, individualización, estados de cuenta, cobro de comisiones, elección de la AFORE por el asegurado, traspaso de cuentas, inscripción de las cuotas obrero patronales y de las aportaciones a cargo del Gobierno Federal,

s sobre las aportaciones voluntarias, así como el retiro formal de los recursos acumulados en cuenta individual.

También, establece los procesos operativos sobre la contabilidad de las AFORE y AFORE, al igual que sobre las funciones de las empresas operadoras de la BDNSAR; analiza aspectos relativos a la actuación de los participantes del sistema mediante inspecciones domiciliarias y vigilancia operacional, señalando reglas concretas sobre la intervención administrativa o gerencial, así como respecto a los procedimientos en los casos de suspensión y liquidación de los actores del sistema.

### ***REGLAS QUE SON TRASCENDENTES EN CUANTO AL FUNCIONAMIENTO DE LAS AFORE.***

- El límite en la participación del capital social en una AFORE deberá dividirse en series representativas de la serie “A” y “B”. La serie “A” representará cuando menos el 51% de todo el capital y sólo puede ser adquirido por personas físicas mexicanas o por personas morales cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, en tanto sean efectivamente controladas por los mismos; en cambio, la serie “B” será de libre suscripción, pudiendo participar personas físicas o morales extranjeras (a excepción de quienes ejerzan funciones de autoridad), de acuerdo con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales aplicables a la materia financiera, y las disposiciones que sobre el particular emita la SHCP.

Sin duda que lo anterior constituye uno de los “candados legales” más importantes, tendientes a evitar la intromisión directa de extranjeros en la economía nacional lo que pudiese poner en peligro nuestra soberanía por medio de la perniciosa influencia de grupo con fuertes intereses prolijados por capitales foráneos, que bien podrían pretender aprovecharse de las actuales condiciones económicas del país para especular en su beneficio.

- Existen también reglas claras para limitar la participación de capitales en la propia AFORE, en modo tal que no esté en juego la voluntad caprichosa de un solo accionista propietario; al efecto, ninguna persona física o jurídico colectiva podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de naturaleza simultánea o sucesiva, el control

de acciones de la serie "A" y "B" por más del 10% del capital social de la AFORE de que se trate. Sin embargo, la CONSAR está facultada para autorizar un porcentaje mayor cuando esto esté justificado, en tanto no implique conflicto de interés entre los participantes, límite que por cierto también será extendido a la adquisición del control accionario por parte de personas físicas o jurídicas colectivas que la CONSAR considere, para estos efectos, como una sola persona.

- Las deberá contar permanentemente con un capital fijo totalmente pagado, sin derecho a retiro, que no podrá ser inferior al que la CONSAR señale mediante disposición de carácter general que al efecto dicte, habiendo dispuesto ésta en su Circular 02-1, que el mismo sería de 25 millones de pesos; en caso de que por alguna razón disminuyera su capital por debajo del mínimo exigido, la AFORE queda obligada a reconstituirlo dentro del plazo que determine la CONSAR, el mismo que no podrá exceder de 45 días naturales. Luego, con independencia del citado capital mínimo, deberán tener una reserva especial igual a la cantidad que resulte mayor entre 25 millones de pesos o el 1% del capital variable suscrito y pagado por los trabajadores registrados en la SIEFORE respectiva, en la inteligencia que la reserva especial es independiente del capital mínimo de la AFORE.

- Mención especial nos merece dos disposiciones legales que revisten especial importancia en el nuevo SAR: la primera, alude a que en el consejo de administración de cada AFORE habrá consejeros independientes, quienes no deberán tener ningún nexo patrimonial, laboral o de parentesco de ninguna índole con los accionistas o funcionarios de tales administradoras, la segunda, obliga a la existencia de un contralor normativo, responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de las AFORE cumplan con toda la normatividad, externa e interna aplicable, debiendo contar este funcionario con los recursos humanos y materiales que requiera para el buen desempeño de las funciones expresamente previstas en ley, las que se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan al comisario o al auditor externo de las AFORE que correspondan al comisario o al auditor externo de la AFORE de que se trate.

Debemos apuntar que las AFORE responderán directamente de todos los actos, omisiones u operaciones que realicen las SIEFORE que operen, con motivo de su participación en el SAR; responderán también en forma directa por sus consejeros y directivos de las SIEFORE que administran; naturalmente respecto de sus funciones relativas al SAR, sin perjuicio de las

sponsabilidades de estricta índole personal (ya sea civil o personal), en que incurran dichas personas físicas.

- Las AFORE tiene las siguientes prohibiciones expresas: emitir obligaciones, gravar su patrimonio, otorgar garantías o avales, adquirir valores salvo las exposiciones legales, adquirir obligaciones de otras AFORE (salvo autorización expresa de la CONSAR), obtener préstamos o créditos, adquirir el control de empresas, así como las demás que les señalen ésta u otras leyes de acuerdo al Art. 38 y 48 de la LSAR.

Como se ha visto, la Consar tiene la facultad de regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, todo lo relativo a la cuestión operativa del SAR. En uso de esas atribuciones, la CONSAR ha comenzado a expedir, mediante Circulares publicadas en el DOF, las reglas generales para llevar a cabo la función normativo-controladora que le es propia, y como ejemplo que ilustran dicha actividad regulatoria citamos y comentamos las siguientes:

- La CONSAR 01-1, establece el procedimiento para obtener autorización para la constitución y operación legal de AFORE y SIEFORE, requiriendo toda la fase de constitución, integración, nombramiento de controladores normativos y consejeros independientes, y en general todo lo que atañe a dicho rubro. Con la finalidad de promover el adecuado funcionamiento del nuevo sistema de pensiones y que el inicio de operaciones del mismo sea sencillo, claro y eficaz, facilitando a su vez la elección de los trabajadores respecto de la AFORE en que se invertirán los recursos de la cuenta individual; para el primer grupo de autorizaciones a que alude el artículo decimoctavo Transitorio de la LSAR, sólo se autorizó la creación de una SIEFORE por cada AFORE; la cartera o portafolio de inversión de aquéllas serán estar integrado fundamentalmente por valores cuyas características específicas preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores. Trascurriendo el primer año de operaciones o es, del 1º de julio 1998 en adelante), las AFORE podrán solicitar la autorización de AFORE adicionales.

- La Circular CONSAR 02-1, alude al régimen de capitalización al que se sujetarán las AFORE y SIFORE, y la manera como se salvaguarda los recursos e inversiones de los

trabajadores, integrando el monto y destino del capital mínimo fijo pagado, así como de la reserva especial prevista en la LSAR, a la que hicimos referencia en párrafos precedentes.

- La circular CONSAR 03-1, fija las reglas generales sobre la determinación de cuotas determinadas de cuotas de mercado para las AFORE, señalando que durante un plazo de 4 años contado a partir del 1° de julio de 1997, el límite de su participación en el mercado global del sistema será de hasta el 17% del total del cuentahabientes SAR.

- La Circular CONSAR 04-1, establece el régimen de comisiones al que deberán sujetarse las AFORE, cuestión ésta que tocaremos en el capítulo XII de este libro.

- La Circular CONSAR 05-1, alude a las reglas que deberán observar y sujetarse los agentes promotores de las AFORE, señalándose quién debe ser considerado como tal, su registro, los requisitos que debe cumplir, sus obligaciones, su capitalización y el formato de las credenciales que los acreditarán como tales ante los trabajadores asegurados.

- La Circular CONSAR 06-1, fija las reglas generales sobre publicidad y promociones que realicen las AFORE, a fin de que entren a competir en igualdad de condiciones y sin slealtades; se alude a las normas que deben ser acatadas a toda la actividad de publicidad y promoción, incluyéndose la relativa sobre rentabilidad y comisiones, el comparativo con el medio del mercado, planes promocionales de las AFORE, material promocional que requiere la autorización previa de la CONSAR, pudiendo ésta determinar su modificación o suspensión.

Las seis Circulares en comentario, fueron publicadas en el DOF de 10 de octubre de 1996 y entraron en vigor al día siguiente en su publicación, lo que constituyó en la práctica el anhelado empujón de salida de los interesados en formar parte activa de este nuevo sistema.

- La Circular CONSAR 07-1, fija las reglas a que deberán sujetarse las AFORE y la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, para el registro de trabajadores, tocando todo lo relativo a tal proceso desde el trámite de solicitud, su validación, la certificación de credenciales de registro por la concesionaria de dicha Base de Datos, la apertura material de la

enta individual, su formal notificación al trabajador y, en todo caso, la entrega de éste de la instancia de registro respectiva.

La Circular de mérito, fue publicada en DOF de 9 de enero de 1997 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

- La Circular CONSAR 08-1, alude a las reglas sobre requisitos mínimos de operación que deberán observar las AFORE, estableciendo desde la infraestructura de éstas (oficina matriz, cursos y almacenamiento documental), hasta los sistemas automatizados para la administración de cuentas individuales y la operación interna; se alude a la forma como ya en la práctica se llevará la administración de cuentas individuales SAR, los datos que deben contener los estados de cuenta, la estadística y hasta la contratación con terceros de servicios auxiliares, primordialmente en lo que se atañe a los sistemas automatizados y de almacenamiento documental.

- La Circular CONSAR 09-1, establece las reglas generales que debe reunir la información que las AFORE deben dirigir a los trabajadores y al público en general señalándose el formato del material informativo cuyo contenido sea directo, sencillo, didáctico y de fácil comprensión previniéndose que las AFORE coloquen un pizarrón o tablero con información general sobre los temas tan trascendentes como el catálogo de comisiones vigentes, la composición de la cartera (contemplada en los porcentajes de los títulos gubernamentales, de constitución de crédito, de deuda privada y de renta variable) que manejen sus SIEFORE, así como los datos generales del directorio de los funcionarios responsables de la Administradora; el balance general del último mes (previsto en activo, pasivo, capital contable y estado de resultados) y, finalmente, el informe al público de que cuentan con servicio telefónico gratuito de atención al cuentahabiente para recibir quejas y reclamaciones sobre irregularidades.

Ambas Circulares prealudidas fueron publicadas en DOF de 10 de enero de 1997, en vigor desde la siguiente de su publicación.

- La Circular CONSAR 10-1, alude a las características que deben reunir los folletos de información y los folletos explicativos que las SIEFORE deben proporcionar a los trabajadores, incluyéndose los modelos para darle transparencia a las inversiones que realicen.

que publicada en el DOF del 14 de enero de 1997, y está en vigor a partir del día siguiente de su publicación.<sup>39</sup>

Con tales ejemplos, consideramos suficientemente demostrada la trascendente labor regulatoria de las AFORE y SIEFORE, por parte de la CONSAR, en la inteligencia que también se han dictado otros acuerdos y circulares sobre puntos concretos del funcionamiento operativo del SAR, así como el que atañe en particular al esquema ISSSTE-FOVISSSTE, tendientes a regular lo relativo al traspaso de las cuentas individuales SAR y su natural consolidación, en salvaguarda de los intereses de los trabajadores y de los burócratas federales que se hallan inmersos en el esquema.

Debemos también dejar establecido que el Titular de la SHCP, en uso de las atribuciones que le confiere la LSAR, dictó con fecha 2 de octubre de 1996 las reglas para la constitución de las AFORE Filiales, tendiendo a fortalecer el nuevo sistema la participación de instituciones financieras extranjeras, regulando su intervención en forma tal que la misma esté siempre controlada de manera efectiva; las citadas reglas de la AFORE "filiales", en cuyo capital participará mayoritariamente una institución financiera del exterior, fueron expedidas con el ánimo de atraer recursos extranjeros e invertirlos en México, y se publicaron también en el DOF el 10 de octubre de 1996, entrando en vigor al día siguiente.

Ahora bien, existen en la LSAR una serie de disposiciones legales comunes que atañen tanto a las AFORE como a las SIEFORE que administran, reglas a las que haremos referencia en seguida:

a) Tanto las AFORE como las SIEFORE, deberán ser administradas por un consejo de administración integrado por un mínimo de cinco consejeros designados por los accionistas, de los cuales dos de sus miembros serán independientes, en la inteligencia que de aumentar el número de integrantes de su consejo, deberá seguirse guardando la misma proporción de dos consejeros independientes de cada cinco; no podrá haber por lo tanto un administrador general único en las AFORE, ni en las SIEFORE. Los llamados consejeros independientes, sin duda

---

Reglas generales, Circulares de la CONSAR, 01-1 a la 10-1, Expedidas por la Comisión del sistema de Ahorro y el Retiro. DOF del 18 de febrero de 1997.

una, constituyen uno de los “candados” más importantes tendientes a evitar la malversación de fondos.

b) Para ser consejero independiente o contralor normativo, se deberá cumplir con los siguientes requisitos: ser persona de reconocido prestigio con una amplia solvencia moral; tener capacidad técnica y administrativa; no tener nexos patrimoniales, vínculos laborales ni familiares con los socios de las AFORE o SIEFORE o sus participantes funcionarios, ni con los Institutos de Seguridad Social; rescindir en el territorio nacional, y contar con la aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR.

c) La CONSAR podrá sancionar a todo tipo de personas físicas que laboren en el sistema de ahorro y pensiones mexicano, pudiendo suspenderlos o removerlos, así como inhabilitarlos para el desempeño de un nuevo cargo dentro del sistema financiero, tomándose en cuenta para la sanción la circunstancia de cada persona y de cada asunto en particular.

d) La CONSAR podrá, previa audiencia de los interesados, revocar la autorización para operar como AFORE, precisándose el procedimiento a observar así como las hipótesis en que procederá, ya la disolución o ya la liquidación de las propias administradoras o sus Sociedades de Inversión, con arreglo a disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, en su caso, la Ley de Quiebras y Suspensiones de Pagos (la cual fue abrogada por la Ley de Concursos Mercantiles publicada en el DOF de fecha 12 de mayo del 2000),<sup>40</sup> debiéndose hacer traspaso de las cuentas individuales SAR que manejaban a la “cuenta concentradora” que tiene el IMSS abierta en el Banco de México, salvaguardándose así los derechos de los trabajadores quienes luego podrán elegir la AFORE y SIEFORE a la que desean traspasar su cuenta individual.<sup>41</sup>

La disolución y liquidación de AFORES y Sociedades de Inversión se regirán por lo dispuesto en los capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles o, según el caso,

---

Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de mayo del 2000.  
ART. 93 De la Disolución y Liquidación de las Administradoras. Sección IV.

er el capítulo I del Título VII de la Ley de Quiebras y Suspensiones de Pagos, con las excepciones expuestas en dicho Ordenamiento.<sup>42</sup>

Aquí se haya depositada, desde un particular punto de vista, la corresponsabilidad oficial que nadie podrá llevarse ni utilizar en su provecho el dinero de nuestros compatriotas, insistiendo en elevar una vez más una petición de que este freno legal sea cabal y oportunamente utilizado por la CONSAR, en beneficio de todos.

Recordemos que la “guerra” publicitaria de las AFORE comenzó oficialmente a partir del 3 de febrero de 1997, con el claro objetivo de capturar a los clientes potenciales hasta el límite legal fijado: El 17% del mercado global de 10 millones de trabajadores asegurados; cada grupo financiero, con su peculiar estilo y modo de hacer las cosas, en los medios masivos de comunicación pretendieron difundir las bondades ofrecidas para conseguir afiliados. Pese a todo, lo que más ha demostrado la publicidad es la carencia de argumentos sólidos, pareciendo que más que un problema de publicidad efectiva hay desinformación en los contenidos de los mensajes sobre el vigente sistema, lo que terminó por confundir aún más a la colectividad.

Quizá con el afán de ordenar la competencia y formar un grupo que resista los embates de contrarreformadores, con fecha 17 de febrero de 1997 las AFORE autorizadas por la CONSAR constituyeron la “Asociación Mexicana de AFORE’s”. El objetivo primordial de asociarse, dijeron, no es otro que volver más transparente y uniforme su operación cotidiana, enfocando su actividad a cuestiones de mercadotecnia, administración interna, así como asuntos jurídicos, operativos y de ética, todo ello indispensable en un mundo de franca competencia sustentada con lealtad.

Era de esperarse que, atento a las circunstancias, algunas AFORE reunieran el tope de clientes autorizado y entre ellas capturasen una gran parte del mercado global de asegurados.

---

ART. 75 Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Antes de su procedimiento a la Disolución y Liquidación.

e) **REFERENTE AL COMITE TECNICO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.**

Al respecto la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro referente al Comité Técnico tiene lo siguiente:

Art. 90 bis-U. –El sistema de ahorro para el retiro a que se refiere este capítulo contará con un Comité Técnico que estará integrado por siete miembros propietarios, designados: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos por el Banco de México; uno por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada miembro propietario se designará un suplente. Asimismo, el Comité contará con un secretario.

Los miembros propietarios y suplentes del Comité serán designados por los titulares de las dependencias y entidades mencionadas con anterioridad, de entre los servidores públicos que ocupen los cargos de Subsecretario o Director General de la Administración Pública Federal Centralizada, o su equivalente. En el caso de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado corresponderá hacer la designación al Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional.

Art. 90 bis V. –Al Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro corresponderá:

- a) Actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores;
- b) En su caso, recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre el dicho sistema;
- c) Autorizar términos y condiciones particulares para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos a que se refiere este capítulo siempre que, a juicio del Comité, el tratamiento concedido por virtud de dichas autorizaciones sea conveniente hacerlo extensivo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto;
- d) Resolver sobre las circunstancias específicas no previstas en el presente capítulo, siempre que, a criterio del Comité, el tratamiento concedido por virtud de tales resoluciones sea

conveniente hacerlo extensivo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto;

e) Las demás que le señalen otras disposiciones.

Comité publicará en el Diario Oficial de la Federación las autorizaciones y resoluciones a que refiere este artículo.

Art. 126. –Son obligaciones de las dependencias y entidades:

- I. Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del Fondo;
- II. Efectuar las aportaciones al Fondo de Vivienda en Instituciones de Crédito, para abono en la subcuenta del Fondo de Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional; y,
- III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus sueldos y salarios, conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como entregar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley y sus reglamentos.  
El pago de las aportaciones señaladas en la fracción II de este artículo, será por bienes vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, septiembre y noviembre de cada año. Las dependencias y entidades efectuarán las entregas.  
Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como de los demás recursos del Instituto;
- IV. Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;

- VII. Administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII y XIX del artículo 3 de esta Ley;
- VIII. Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;
- IX. Expedir los Reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;
- X. Realizar toda la clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y,
- XI. Las demás funciones que le confieran esta Ley y sus Reglamentos.

Art.157. –Corresponde a la Junta Directiva:

- I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II. Examinar para la aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto;
- III. Decir las inversiones del Instituto, excepto tratándose del sistema de ahorro para el retiro, y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como el cumplimiento de sus fines;
- IV. Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado que guarde la administración del Instituto;
- V. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto;
- VI. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto de las Entidades Federativas;
- VII. Autorizar al Director General a celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aproveche las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley;
- VIII. Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162 de esta Ley;
- IX. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley;
- X. Establecer los Comités Técnicos que estime necesarios para el auxilio en el cumplimiento de sus funciones;

- XI. Nombrar y remover al personal de confianza de primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;
- XII. Conferir Poderes Generales o Especiales, de acuerdo con el Director General;
- XIII. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con los que establece la Ley de la Materia;
- XIV. Promover al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta Ley;
- XV. En relación con el Fondo de la Vivienda:
  - a) Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año;
  - b) Examinar y en su caso aprobar, en el primer bimestre del año, el informe de actividades de la comisión ejecutiva del Fondo y, dentro de los primeros cuatro meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio;
  - c) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos;
  - d) Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder de 10.75% de los recursos totales que maneje;
  - e) Determinar las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales;
  - f) Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron programados; y,
  - g) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo,
- XVI. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarias para la mejor administración y gobierno del Instituto.

Art. 188 bis. –El derecho de los trabajadores y, en su caso, beneficiarios, a recibir los recursos de su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro en los términos

descritos en los artículos 90 bis-O, 90 bis-P, 90 bis-Q y 90 bis-S de la presente Ley, prescriben a favor del Instituto a los 10 años de que sean exigibles.

Nadie debe ignorar que en este vigente sistema implementado, por ser altamente especulativo, se corren riesgos; los corre el sistema en sí, lo asumen las propias sociedades anónimas de capital variable que fueran autorizadas para operar como AFORE, y principalmente correrán los trabajadores asegurados que deben de estar muy concientes de que sus recursos se podrán capitalizar o no, puesto que al tener la posibilidad legal de elegir la AFORE o SIEFORE que quiera invertir, habrá el riesgo de pérdidas, de la que no estará exenta ni siquiera la AFORE SIGLO XXI del IMSS. Ojalá todas las Administradoras y sus Sociedades de Inversión, al igual que los Comités de Análisis de Riesgo y de Valuación previstos en la LSAR, den seguridad por sobre rendimiento, en aras de no volver polvo el ahorro de millones de trabajadores depositaron en ellos su confianza.

En fin, del desempeño mostrado por las AFORE con el transcurrir del tiempo sabremos no si el cambio de modelo fue correcto la elección de los trabajadores al elegir Administradora; ello dependerá que continúen preservando a su cliente.

#### ***9) LAS SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR.***

Si bien ya se ha señalado que las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), serán Administradas y operadas por las AFORE, debemos dejar claramente establecido que se trata de persona jurídica distinta a estas últimas, las que por disposición legal expresa tendrán también el carácter de intermediarios financieros porque, tal y como su propio nombre lo indica, las SIEFORE tendrán como objeto social exclusivo la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales SAR que reciban en los términos de las leyes de seguridad social.

Una de las cosas que los juristas han cuestionado más en el vigente modelo, es sin lugar a dudas el que una persona jurídica distinta “administre” a otra, rompiendo con la regla esencial de que cada una debe manejarse autónomamente al tener su propio Consejo de Administración y como lo exige la Ley General de Sociedades Mercantiles; sin embargo, a lo mejor como no convinieron abogados movidos por el deseo vehemente del cambio de modelo de nuestra estructura social, el legislador federal impuso esta sui generis “administración preferente”, con independencia de que desde luego las SIEFORE tengan su propio consejo de administración, habrá de estar supeditado a éste a las decisiones de la AFORE que la administre. Cuestionable resulta que se trate realmente de personas distintas en esta ficción jurídica tan peculiar, como también lo es que las SIEFORE sean verdaderas sociedades de inversión).

Tal y como está planeado el sistema, los recursos económicos de los trabajadores asegurados que se capten estarán en una SIEFORE, de tal suerte que la mayor parte del capital de estas empresas pertenecerá realmente a los trabajadores (y en menor porcentaje a la AFORE correspondiente); por eso, los asegurados seremos accionistas de las SIEFORE que elijamos, al “invertir” invertiremos todos juntos nuestro dinero en instrumentos financieros, como resultan los títulos o valores, que no son otra cosa que recibos o contratos que amparan dinero y definen las condiciones en que se prestó ese dinero. Estos instrumentos financieros o valores, al estar en el mercado bursátil, pueden ser vendidos o comprados en cualquier momento dependiendo su precio o cotización de una serie de condicionantes tales como la rentabilidad, seguridad y riesgo, pudiendo privar en nuestra opinión la seguridad, por sobre los otros dos factores aludidos.

Todo lo anterior explica que las SIEFORE, aunque personas jurídicas distintas de las AFORE como ya dijimos, no tengan en la práctica un domicilio determinado en donde los accionistas concurran para saber o cerciorarse de que su dinero acumulado en las subcuentas de ahorro y aportaciones voluntarias se inviertan correctamente, pues el trato de la responsabilidad recae en la propia Administradora elegida para el cuentahabiente SAR, la que administra y responde por sus Sociedades de Inversión.

Para organizarse y operar como SIEFORE se requiere contar con la autorización de la AFORE SAR, otorgada discrecionalmente oyendo la opinión de la SHCP; al igual que las AFORE que administran, deberán constituirse en sociedades anónimas de capital variable e inscribirse

... tanto en el Registro Público de Comercio, quedando su manejo y funcionamiento a cargo de un consejo de administración que actuará de manera colegiada y acatando en su caso lo que el consejo de administración de la AFORE le indique; su capital social mínimo exigido, íntegramente suscrito y pagado, estará representado por acciones de capital fijo que sólo podrán emitirse previa autorización de la CONSAR. El monto de éste ascenderá a cuatro millones de pesos, suscrito y pagado al momento de otorgarse la escritura social, conforme lo establece la Circular CONSAR 02-1.

“Cada SIEFORE deberá tener un comité de inversión”, el que determinará la política y estrategia de su operación cotidiana, contando desde luego con operadores que ejecuten la política de inversión asumida, dicho comité deberá tener en su consejo de administración, al igual que la AFORE, a consejeros independientes que participarán en la designación de los operadores y en los acuerdos colegiados del mismo.

La inversión que realicen las SIEFORE deberán otorgar, por disposición legal expresa en su contenido, la mayor seguridad y una rentabilidad adecuada de los recursos de los trabajadores asegurados, tendiendo a incrementar el ahorro interno del país como un objetivo paralelo al desarrollo de un mercado de instrumentos bursátiles de largo plazo, que sea acorde y congruente con el sistema pensionario mexicano que contempla periodos de espera de hasta 24 años para poder acceder a este tipo de prestaciones económicas. Deberá canalizar los recursos financieros que manejen, preponderantemente a fomentar cinco macro-objetivos previstos en el artículo 43 de la LSAR:

- a) La actividad productiva nacional;
- b) La mayor generación de empleo;
- c) La construcción de vivienda;
- d) El desarrollo de infraestructura; y,
- e) El desarrollo regional.

Del análisis de dichos objetivos previstos en la LSAR, arribamos a la conclusión de que el presente sistema implementado tiene el propósito de captar e invertir los recursos económicos para reactivar la planta productiva y generar nuevas fuentes de trabajo, amén de sostener las ya

entes; se busca lograr también la reactivación de la industria de la construcción tan decaída en los últimos tiempos, así como alcanzar el desarrollo regional paralelo al desarrollo de la estructura industrial, comercial y de servicios en todo el país.

Por otro lado, al igual que ocurre en las AFORE, la ley contempla diversas prohibiciones para las SIEFORE, pretendiendo que su desempeño se realice con la mayor transparencia, honestidad financiera y rectitud, poniendo un marcado freno a las conductas especulativas de alto riesgo, al acaparamiento del negocio en unas cuantas manos, y en general a toda actitud antipopular; entre otras prohibiciones expresas, las SIEFORE no podrán emitir obligaciones, aceptar depósitos de dinero, adquirir inmuebles, dar u otorgar garantías o avales, gravar su patrimonio, adquirir el control de empresas, adquirir valores extranjeros de cualquier género, otorgar préstamos o crédito, y otras prohibiciones que la LSAR señala puntualmente.

Las SIEFORE, para su operación cotidiana en el manejo de valores bursátiles, deberán operar en consideración los criterios de 2 órganos colegiados del SAR, previstos en la ley:

a) El Comité de Análisis de Riesgo, que establecerá lineamientos para la selección de riesgos crediticios permisibles de los valores que integren su cartera, estando conformado por un órgano por 11 miembros de la siguiente manera: 3 representantes de la CONSAR (uno de los cuales lo presidirá), 2 de la SHCP, 2 del Banco de México, 2 de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

b) El Comité de Valuación, órgano que se encargará precisamente de efectuar la valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las SIEFORE, operándose éstas a los criterios técnicos que el mismo determine, estará integrado por 11 miembros de la siguiente forma: 3 representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (de los cuales lo presidirá), 2 de la SHCP, 2 de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, 2 del Banco de México, y 2 de la Comisión.

Las SIEFORE, en razón de su actividad natural, participarán de manera importante en el sistema financiero mexicano. Según veamos, la táctica consiste en vigilar a través de órganos representativos y oficiales el manejo operativo cotidiano del sistema, la estrategia es

ervar a toda costa las transparencias y la eficacia del mismo, en beneficio de los trabajadores  
gurados que confían sus ahorros a entidades financieras privadas.

No sobra realizar al respecto algunos comentarios que bien podrían aclarar un poco el  
plejo mundo de las “sociedades de inversión” en general, y el de las SIEFORE en particular,  
ienes por disposición legal expresa les corresponde la tarea de invertir recursos económicos.

El sistema financiero mexicano, como en el de cualquier otro país del mundo, se realizan  
dianamente un conjunto de operaciones bursátiles en el que intervienen cuando menos 3 tipos  
personas: Primero, los ahorradores o inversionistas que disponen de recursos económicos y  
pretenden obtener ganancias o dividendos de esa “mercancía” llamado dinero; Segundo, los  
adores inversores, que necesitan disponer de dicho dinero utilizando recursos frescos para  
zar actos de especulación económico-financiera, naturalmente dispuestos a ceder parte de sus  
ancias obteniendo por el manejo de dinero de los inversionistas, y Tercero, los llamados  
mediarios financieros, una especie de “comerciantes de dinero” que debidamente regulados  
un férreo marco legal implementado por el Estado a través de entes creados ex profeso para  
se dedican de manera habitual y profesional a este tipo de actividades con fines de lucro.

La figura jurídica de las sociedades de inversión no es nueva en nuestro sistema  
nciero; de hecho, si pensamos que para invertir en el mercado de valores con afán  
culativo se requiere de una cantidad importante de dinero, lograda la mayor de las veces de la  
mulación de recursos de diversas personas físicas o jurídico colectivas interesadas en ello  
ción que realizan precisamente las llamadas sociedades de inversión tradicionales), resulta  
co que con dinero reunido por todos ellos podrán formarse un fondo lo suficientemente  
de para realizar una importante inversión masiva, la que encomendada a la gestión  
esional de gente avanzada y conocedora del medio podría a su vez generar mayores  
ancias de las que pudieren obtenerse en una cuenta de ahorros tradicional.

La pregunta a realizar sería entonces: ¿son iguales las sociedades inversoras comunes  
istas en la Ley de Sociedades de Inversión, a las SIEFORE?

La respuesta a tal interrogante sería en sentido negativo, porque entendiendo a su marco legal natural las SIEFORE (a diferencia de otras sociedades de inversión del sistema financiero mexicano), se especializan en la inversión exclusiva de fondos para el retiro, canalizándolos preferentemente a objetivos legales predeterminados al recibir los recursos que les envíe la SIEFORE que opere las cuentas individuales de los asegurados, para destinarlos a la especulación productiva a través de la adquisición de instrumentos y valores financieros, de tal manera que los intereses y rendimientos que obtengan por tal actividad una parte se acumulen al ahorro de los propios trabajadores y la otra les genere ganancias a las SIEFORE que, a fin de cuentas, son un negocio.

Por cuanto ve a las tradicionales sociedades de inversión que operan en el mercado de valores, valdría la pena precisar que la actividad de éstas consiste básicamente en contactar a inversionistas de todo tipo con personas interesadas de disponer de recursos económicos y que al invertir éstos en valores de diversas características bursátiles (verbigracia: títulos gubernamentales, títulos de deuda privada o títulos de renta variable), pueden generar riqueza, no obstante que a veces se corre el riesgo, aparentemente sabido y calculado, de sufrir pérdidas en la inversión realizada, en la inteligencia que la gestión profesional de quienes se dedican de manera cotidiana a esta actividad debe ser pagada, esto es, llevará una comisión el agente que intervenga en tales operaciones financieras por sus buenos oficios puestos al servicio de la clientela.

Sin embargo, no debemos confundir la labor propia de una sociedad de inversión, con la que efectúa una sociedad operadora (también llamadas en nuestro medio casas de bolsa), por que estas se convierten en la práctica en “agentes” para efectuar compraventa de valores que cotizan precisamente en la Bolsa Mexicana de Valores, prestando asesoría integral tanto a las empresas emisoras o deudoras, como a los propios inversionistas.

Con el objeto de dar una idea que nos guíe en el complejo mundo del mercado de valores, en el que se insertan ahora como inversionistas obligados los trabajadores incorporados al régimen de seguridad social, estando todos inmersos pasivamente en la tarea de especulación creativa que corresponde a las SIEFORE efectuar a nuestro nombre, podría informar que existen tipos de sociedades de inversión en nuestro sistema financiero:

g) **TIPOS DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN DE NUESTRO SISTEMA FINANCIERO.**

- a) Las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, también llamadas **sociedades de renta fija**, que operan exclusivamente con valores y documentos de renta fija, y la utilidad o pérdida neta se asignará diariamente entre los accionistas.
- b) **Las sociedades de inversión comunes**, que operan con valores y documento tanto de renta variable como de renta fija; por su régimen de inversión y “portafolio” de valores que manejan, estas sociedades son las que más se asemejan a la figura jurídica de las SIEFORE, con la salvedad de que estas últimas estarán reguladas no tanto por la Ley de Sociedades de Inversión, sino por la LSAR y sus disposiciones reglamentarias.
- c) **Las sociedades de inversión de capitales**, quienes operarán con valores y documentos emitidos por empresas que requieren de recursos a largo plazo, y cuyas actividades estén relacionadas perfectamente con los objetivos de la planeación nacional del desarrollo.

Reiterando que con base al contenido de la Circular CONSAR 09-1 en materia informativa que estará a nuestra disposición en la AFORE (mismo que deberá estar actualizado), así como en el pizarrón informativo que obligadamente deberán las administradoras colocar en un lugar visible y en forma destacada en sus oficinas matrices y sucursales, se informará al público sobre el rendimiento anual de la SIEFORE de que se trate, señalándose el valor actual de la acción, y en forma especial la composición de su cartera, fijándose separadamente los siguientes rubros y su porcentaje en la cartera de inversión:

1. Títulos Gubernamentales (títulos y clase).
2. Títulos emitidos, avalados o aceptados por instituciones de crédito (títulos y clase).
3. Títulos de deuda privada (títulos y clase).
4. Títulos de renta variable (títulos y clase).

Según vemos, en las inversiones financieras están directamente relacionadas tanto el monto, el tipo de inversión, con respecto de la seguridad y el rendimiento de la misma, tal suerte que mientras mayor sea el riesgo que corre el inversionista, mayor rentabilidad tendrá; al diversificar las SIEFORE sus inversiones en una variedad de valores, permitirán la disminución de los riesgos en aras de proteger el dinero de los inversionistas. Bien visto el punto, imaginariamente transpolaramos instituciones del sistema financiero tradicional al nuevo esquema del SAR, podríamos afirmar que las SIEFORE se hallarán vinculadas a una sociedad administradora o “casa de bolsa”: la AFORE que la administre.

Ahora bien, con el objeto de que no se corran de entrada riesgos innecesarios e irrisolviendo de manera firme y programada, durante el primer año de operación del vigente esquema SAR que corrió del 1° de julio de 1997 con la finalidad adicional de promover su adecuado funcionamiento tendiente a que el inicio de operaciones sea sencillo, claro y eficaz, permitiendo incluso a los trabajadores asegurados insertos en el esquema la elección de la sociedad de inversión en que se invertirán los recursos de la cuenta individual, para el primer grupo de las SIEFORE del sistema sólo se autorizó la operación de una SIEFORE por cada Administradora, la cartera de inversión deberá integrarse por valores financieros (acciones, obligaciones y títulos de crédito emitidos en serie), que preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores, lo que nos hace suponer que serán invertidos en Udibonos. Trascurriendo el primer año de operación, las AFORE que así lo deseen, podrán solicitar la autorización de SIEFORE adicionales, conforme convenga a sus intereses y a su intención financiera de diversificar en inversiones agresivas en aras de obtener mayores rendimientos, volviéndose así más atractivas a los trabajadores asegurados.

Por lo demás, resulta obvio que el Comité de Análisis de Riesgo, previsto en la LSAR, evaluará y analizará precisamente los posibles riesgos, previstos en que podría incurrirse en el uso de los instrumentos financieros por parte de las SIEFORE; esto implicará que no habrá inversión de dinero en el papel que no esté calificado o no haya sido sancionado por el Comité de Evaluación, de tal suerte que cabe esperar que se invierta en instrumentos bursátiles de la mayor calidad que exista en el mercado y que se guarde cautela en dicha tarea.

Pero por más escépticos, pesimistas o ignorante que sean, queremos suponer que no hay motivo para preocuparnos en esta experiencia del SAR. En los múltiples foros en que hemos participado, se aconseja conservar la calma, lo que no significa que permanezcamos pasivos; si todo se desenvuelve correcta y transparentemente, la posibilidad de decidir nuestras inversiones quedarán en manos de los expertos financieros, no sólo de quienes estén al servicio de las distintas AFORE y SIEFORE, sino de los miembros de la SHCP, CONSAR, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y el propio Instituto de Seguridad Social involucrados en el SAR. El sistema fue credo así, precisamente para garantizar que nuestros ahorros estén en buenas manos, bien resguardados y protegidos contra la inflación, haciendo las inversiones que se realicen el respaldo oficial y la garantía necesaria.

Habremos de dar una explicación de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), la cual tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan productos o servicios financieros ofrecidos por instituciones financieras, (Sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de finanzas, administradoras de fondos para el retiro, cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezcan un producto o servicio financiero), debidamente constituidas y autorizadas para ello y que operen dentro del territorio nacional.

También es parte de su objeto, el crear y fomentar entre los usuarios, una cultura adecuada respecto de las aportaciones y servicios financieros que ofrecen las instituciones financieras.<sup>43</sup>

La CONDUSEF es un organismo público, descentralizado de la Administración Pública Federal, que se encuentra sectorizada en la SHCP, con personalidad jurídica y patrimonial

---

y de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. – Usuario, Persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tiene algún derecho frente a alguna Institución Financiera por la operación o servicio prestado.

propios, cuenta con autonomía técnica para dictar sus resoluciones, laudos y tiene facultades para imponer las sanciones correspondientes.

Salvo que nosotros tomemos decisiones incorrectas en cuanto a inversiones se refiere, en el momento de tratando de obtener mejores dividendos corramos un riesgo mayor (lo que deberá justificársenos con puntualidad); pese a todo lo que se diga al respecto no habría razón para estar preocupados, dado que si se pierde en la inversión hecha por una SIEFORE, ésta también asume los riesgos y por ende soportará junto con los trabajadores la pérdida resentida; desde luego sino se generara ganancias al ahorrador, éste tendrá la absoluta libertad de cambiar de AFORE conforme a las disposiciones señaladas en la LSAR, o bien, puede optar por escoger otra SIEFORE que realice inversiones más seguras o más agresivas, dependiendo de las circunstancias propias de cada asegurado.

***h) LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (BDNSAR).***

En principio de cuentas, la llamada Base de Datos del SAR es propiedad exclusiva del Gobierno Federal. Por su evidente interés público, dicha Base de Datos deberá ser operada a través de una concesión que discrecionalmente otorgará la SHCP, oyendo la opinión de la CONSAR.

Por disposición general expresa, las empresas operadoras de la BDNSAR deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, y en razón del interés nacional que está en juego sólo podrán participar en su capital social personas de nacionalidad mexicana, constituyendo éste un “candado legal” de suma trascendental. En realidad sería más apropiado referirnos en la sucesivo o en singular a las “empresas operadoras”, pues sólo una fue la autorizada para operar y tiene concesionado en exclusiva dicho servicio: Procesar, S.A. de C. V.

Es probable que a simple vista pueda parecer que la empresa operadora de la BDNSAR resulta ser la participante menos importante del sistema, en comparación con las

publicitariamente magnificadas funciones que compete a las AFORE y SIEFORE, pero desde un particular punto de vista la trascendencia de los servicios que brinda es innegable por una razón simple: toda la información del SAR la manejará Procesar, S.A. de C. V., y por ende la información que tenga o guarden las otras participantes será siempre contrastada con la que se maneja con la base de cómputo y sistematización, concentradora de datos.

En eso radica precisamente su singular importancia, convirtiéndose entonces en un instrumento vital en la operación y de control efectivo por parte del Gobierno Federal y la CONSAR.

En la propia exposición de motivos de la LSAR pretende justificar la existencia de este gigantesco banco de datos, estableciéndose que al estar operando a plenitud se reducirán de manera significativa los gastos de información de las AFORE, lo que redundará en que éstas paguen comisiones menos onerosas a sus afiliados.

***g) OBJETO EXCLUSIVO DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BDNSAR Y LOS  
LIMITES DE SU FUNCION.***

- a) Administrar la Base de Datos del SAR.
- b) Promover un ordenado proceso de elección de AFORE.
- c) Coadyuvar a lograr la comisión de cuentas individuales del SAR, así como el ordenado traspaso de una AFORE a otra.
- d) Servir de concentradora y a la vez distribuidora de información entre la CONSAR, los Institutos de seguridad social, las AFORE y SIEFORE.
- e) Establecer procedimientos para la ordenación y fluidez de la información del SAR.
- f) Formar un padrón actualizado de los asegurados que no hayan elegido AFORE.
- g) Mantener actualizada y depurada la BDNSAR, entre otros datos estableciendo los números de seguridad social y Cuenta Única del Registro de Población (CURP) de los trabajadores, así como de la información de los retiros realizados con cargo a las cuentas individuales.

- h) Controlar la información de las transferencias de recursos, la cuenta concentradora abierta al IMSS en el Banco de México, a las cuentas de las AFORE.
- i) Proporcionar al IMSS, al INFONAVIT y al ISSSTE, la información referente a las aportaciones y en su caso descuentos realizados a los trabajadores.
- j) Información a quien la CONSAR indique, las tasas de rendimiento que, a su vez, les haya informado el Banco de México.
- k) Informar a la AFORE sobre las tasas de rendimiento que deberán aplicar a las subcuentas de vivienda de los trabajadores registrados, atento a lo que dispone al efecto la Ley del INFONAVIT o la Ley del ISSSTE.
- l) Finalmente, realizar el proceso de consolidación de las cuentas individuales duplicadas, a fin de que los recursos del SAR anterior se adicionen efectivamente al vigente esquema (no obstante se manejen por separado), evitando así en lo posible la duplicidad de cuentas.

Tratando de imaginar a la BDNSAR como un enorme sistema de cómputo concentrador de información, que al utilizar el CURP la transferirá ya actualizada en forma permanente, lo mismo al Gobierno Federal que a la SHCP, y desde la CONSAR hasta las AFORE y sus subcuentas, incluyéndose en los procesos de captura y conciliación de datos tanto a las instituciones recaudadoras como a las liquidadoras; dicha labor resultará vital también para las autoridades jurisdiccionales que conozcan de los conflictos que surjan de esta materia, teniendo como objetivo prioritario que nadie haga mal uso de información privilegiada, ni la transgirse.

Como podemos ver resultará básica la labor de coordinación en la información del SAR, de modo tal que se evite que los asegurados sean privados de los derechos de propiedad que tienen sobre los recursos acumulados en sus cuentas individuales; al contrastarse la información interna de cada participante, con la de la empresa operadora concesionaria de este servicio público, se garantizará la transparencia, seguridad, confiabilidad y el adecuado control del sistema. Obviamente, como una enorme inversión y un negocio, Procesar, S.A. de C. V., cobrará a los participantes del SAR por sus servicios prestados. De hecho la única que puede garantizar esta seguridad es la cibernética que no mal versen los derechos de los asegurados, será precisamente esta tecnología de datos, haciendo valido el principio de que "quien tiene la información, tiene el poder y el control".

Al tratarse de concesiones otorgadas discrecionalmente por el Gobierno Federal a través de la SHCP, conferidas discrecionalmente a personas jurídicas mexicanas, el Estado se convierte entonces en garante de que esta base de datos opere y funcione sujeta a las disposiciones legales vigentes; si es justificado que la CONSAR vigile e intervenga a las AFORE y SIEFORE, con mayor razón lo estará en que la empresa operadora de la BDNSAR, sujete siempre su operación a la ley y al título de concesión intransferible que se le concedió, de tal suerte que de darse alguna de las hipótesis prevista en que la LSAR, la propia SHCP que la concedió procederá a revocarla de manera inmediata, rescatando así el servicio por causa de utilidad pública.

Como toda institución novedosa, existen opiniones a favor y en contra, entre las opiniones a favor pueden citarse las largas exposiciones de motivos de las reformas de Ley del Seguro Social, a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas, a las que remitimos también algún sector empresarial sobre todo los Banqueros, considera que el establecer el sistema de ahorro para el retiro es un acierto, pero así como existen estas opiniones, también se encuentran otras que plantean serias dudas sobre la operatividad del sistema.

La pensión de retiro dejó de ser un derecho colectivo conquistado por los trabajadores y administrado por el Estado y cambia a una práctica individual del ahorro en bancos privados pasando de ser una obligación de la sociedad para con los trabajadores, para transformarse en un simple contrato presumiblemente mercantil entre aquellos y una empresa privada, que eventualmente escogerá el trabajador y que administrará la respectiva AFORE. ¿Cuál es el cambio favorable al trabajador frente al nuevo bloque gobierno-bancos que ofrecen una única alternativa, en la que se individualiza la pensión y el ahorro para ello?

Una es que el propio Trabajador se encontrara enterado de cuanto tiene en mencionada cuenta la cual se enviará al domicilio del trabajador, por la institución afiliada para su manejo.

Nada garantiza que las cuentas de pensiones y los fondos de ahorro carezcan de un mecanismo que supere la tasa de inflación y el porcentaje de las devaluaciones constantes, tan es así que en la cláusula del contrato tipo que ofrecen las AFORE, los trabajadores son obligados a conocer y aceptar que por la naturaleza de las inversiones que hacen las SIEFORE, no pueden

garantizar rendimientos y la consecuencia es de que esas inversiones quedan sujetas a pérdidas o ganancias que provienen de fluctuaciones del mercado. Esto es obligar a los trabajadores a permitir que los ahorros para la vejez pueden desaparecer e inclusive quedar en la nada.<sup>44</sup>

De ahí que el señor licenciado José Ángel Conchello afirme “Pero el problema del principio es que si no hay esa garantía no hay seguridad en el retiro no habrá seguridad social que venga”.

El universo de trabajadores se calcula que es de diez millones, y si bien este forzoso ahorro establecido en la Ley puede impactar el ahorro interno, las consecuencias para el trabajador parece que no son halagüeñas, por que se estima que para que el ahorro pudiera ser efectivo y mantener su capacidad adquisitiva se necesitan varias premisas:

- 1° Que se vaya integrando a través de muchos años un fondo de ahorro.
- 2° Que se haga un estudio de estadística de grandes números mediante actuaría, para determinar el promedio de edad de los trabajadores y los posibles años de sobrevivencia a partir de la fecha de jubilación, para calcular cuántos años va a recibir la pensión de retiro.
- 3° Invertir los ahorros para el retiro de tal forma, que superen a) la tasa anual de inflación, y b) la tasa anual de devaluación para que se conserve el poder adquisitivo del dinero a través del tiempo. Cosa por demás casi imposible, ya que la experiencia de los últimos veinte años ha demostrado que las pensiones en lugar de aumentar, disminuyen en su capacidad de compra.

---

Comentarios de José Ángel Conchello en el Universal, Sec. Editorial, p. 5 febrero de 20 de 1997. “AFORE” un contrato ilegal.

## j) ¿ FLORECERAN LAS AFORE?

Una pregunta que seguramente en algún momento nos haremos es la siguiente:

### ¿FLORECERAN LAS AFORE?

Al parecer, las AFORE no despiertan entusiasmo sino indiferencia y también suspicacia. Hay razones para esto. En primer lugar está la mala experiencia. Generaciones de mexicanos han visto desaparecer en el INFONAVIT el dinero que debió haberse convertido en una casa o, al menos, en recursos que ayudaran llevar con dignidad los años de la posjubilación.

Muchos mexicanos más nos preguntamos qué se hizo con los recursos que se aportaron al IMSS, con el fin de crear reservas para nuestro retiro (no es gratuito el que haya trabajadores que piensen que estas aportaciones son un impuesto más).

Dados estos antecedentes, que asegura que lo que promete el vigente esquema no sea más que eso, promesas. Pensando en un horizonte de 20 a 30 años en un país en el que los largos plazos se limitan a sexenios y en el que las decisiones pueden revisarse sin más requisitos que la atención presidencial, hace que todo lo que huele a largo plazo se mire con incredulidad.

El que sean instituciones privadas y no el gobierno el que administre los recursos no alivia o alivia muy poco la desconfianza que ha acompañado el nacimiento de las AFORE (en una encuesta reciente, los entrevistados manifestaban ¡confiar más en el gobierno que en los bancos!).

Esta desconfianza tiene entre sus orígenes la reciente crisis financiera en la que no sólo quedaron evidenciadas las conductas poco prudentes de algunos banqueros, sino también la incapacidad (o deliberada incapacidad) del gobierno para detectarlas. Esto puede ser fácilmente transportado al terreno de las recién creadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

Quizá estos planteamientos son sofisticados para el grueso de la población que simplemente no se acerca a la AFORE por falta de información. Es paradójico que en medio de tanto bombardeo de publicidad (que en vez de convencer ahuyenta por lo elevado de las comisiones), la mayoría de los mexicanos no entendemos de qué se trata este lío y como nos va a afectar en el futuro. No ha habido ni el más mínimo intento por vender el concepto y las

condados (que las tiene) de un esquema como este. Al parecer no existe la necesidad de convencer.

Estos beneficios se relacionan con una mayor competencia entre las Administradoras y con una mayor profundización y sofisticación financiera. Las AFORE deberán buscar instrumentos rentables en qué invertir sus recursos, lo que permitirá que proyectos de largo plazo sean financiados por este medio (ya se habla de la bursatilización de la cartera hipotecaria, de los fondos de infraestructura o bien de diversos instrumentos de deudo municipal).

Es cierto que en años de errático comportamiento gubernamental no se van a reparar con un buen discurso. Tampoco la promesa de una mejor regulación y supervisión van a disminuir el temor a que estos nuevos intermediarios caigan en insolvencia o en prácticas muy riesgosas. La confianza se va a recobrar con hechos, con buen desempeño, con beneficios para el trabajador.

El éxito de lo que ahora se emprende va a depender de un sin fin de variables, alguna de las cuales están fuera del control gubernamental. Pero en estos momentos las AFORE tendrían una mayor oportunidad de arrancar favorablemente si todos los mexicanos entendiéramos de qué se trata, para qué se hizo el cambio y que podemos ganar o perder del vigente esquema.

Otra opinión reciente es la del profesor de Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la UNAM, Agustín Ricoy Saldaña quien en una ponencia en la Facultad de Derecho expuso lo siguiente:

“Señaló que la creación de fondos individuales administrados en forma privada sólo altera el carácter público de la Seguridad Social, pues el Gobierno viola la Constitución ya que de acuerdo a la fracción 29 del apartado “A” del Art. 123 prevé que la Ley del Seguro Social debe ser de utilidad pública.

También aseveró que la nueva Ley del Seguro Social deja entrever que la institución está al borde de una crisis financiera irremediable que pone en juego su existencia si no se adoptan medidas drásticas para salvarla.

Explicó que el Estado está obligado a otorgar seguridad social ya que está claramente estipulado que el dinero de los trabajadores tiene que ser administrado por entidades públicas o federales, u organizaciones descentralizadas.

Lo que parece ser un beneficio para la sociedad, podría convertirse en una catástrofe, ya que cuando los trabajadores cumplan con los requisitos de edad y semanas de cotización exigidas por la ley para acceder a una atención, si no reúnen los fondos necesarios deberán conformarse con un equivalente a un salario mínimo”.<sup>45</sup>

Ricardo García Sáinz quien es ex director del Instituto Mexicano del Seguro Social, también opina que las AFORE reducirán el valor de las jubilaciones de las personas, por las desproporcionadas comisiones que cobran sobre las cuentas que administran.

“Al afirmar que las administradoras de fondos para el retiro (AFORE) son un sistema de ahorro engañoso inviable y contrario al bienestar social porque reducen el valor real de las pensiones y no garantiza ningún rendimiento por estar sujetas a fluctuaciones financieras”.

En el caso de las personas que ya han pactado con alguna AFORE y decidan retirarse, el director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) dijo que el Frente de Defensa de la Seguridad Social Solidaria (FDSSS) ya constituido promoverá amparos que buscarán la nulidad jurídica de tales compromisos con base en las diversas irregularidades que se han encontrado.

En una conferencia dictada en el Instituto Politécnico Nacional, García Sáinz destacó que los grupos financieros que integran las AFORE representarán un riesgo para la seguridad nacional, pues se prevé que en 25 años, cuando se consolide este sistema, sólo tres o cuatro corporaciones controlarán el 60% del ahorro de los trabajadores, con la siguiente cuota de poder político que ello conlleva.<sup>46</sup>

El también ex secretario de Programación y Presupuesto reiteró que la inconveniencia de las AFORE radica en que cobran por la administración de los recursos comisiones

---

El Universal, martes 8 de abril de 1997, 1° sec., Pág. 8.  
El Financiero, jueves 13 de marzo de 1997, Finanzas, Pág. 11.

proporcionadas del orden del 27% sobre la contribución total, y del 33 % la correspondiente al salario.

De este modo, añadió, el ahorro inicial se ve mermado en una cuarta o tercera parte, lo que agudiza la ausencia de rendimiento real; situación que, recordó, servía de base para la sustitución de las pensiones.

Pero al respecto existen opiniones en contrasentido, ya que hay quienes al respecto opinan que la Asociación Mexicana de AFORE's declaró públicamente a través de su vocero, que: "la cuenta concentradora es muy desventajosa para el trabajador, pues va a ofrecer un rendimiento del 2%, contra con el que van a obtener los que se inscriban en las AFORE de un ..."

Aunque basados en estudios actuariales, entramos al terreno de la especulación, porque tal afirmación ni está prevista en ley ni en contrato que obligue a las Administradoras a cubrir un porcentaje de ganancia predeterminado, pues en el Contrato de Administración de fondos para el seguro que suscribe un trabajador asegurado al momento de afiliarse, no se habla de ganancias al operar, sino que se habla de comisiones sujetas éstas a la libre especulación en el mercado financiero interno; en todo caso los contratos hablan de comisiones y no ganancias del 6% únicamente durante el primer año, porque los expertos financieros que integran las AFORE no hubieran arriesgado su dinero entrándole al negocio de las pensiones de seguridad social e invertir tantos recursos en personal e infraestructura, si no estuvieran relativamente convencidos de que funcionará el "negocio del seguro XXI", como muchos han dado en llamarle. No son tontos, y saben a dónde van y que en todo caso, todo apunta a que no perderán.

## CONCLUSIONES

**PRIMERO.** –El Derecho Económico es la ciencia que tiene entre sus principales funciones la normatividad, buscando un equilibrio entre los derechos e intereses económicos de los particulares y corporaciones, ya sean estos públicos o privados, buscando una organización macro jurídica asignando al Estado un poder de dirección, aplicando generalmente normas de derecho público preocupados por buscar conciliar intereses generales con los intereses privados, tratando de proteger los sectores débiles de la sociedad, rigiéndose por normas que tienen un carácter nacional.

**SEGUNDO.** – El Derecho Económico se encuentra inmerso entre la transformación de la tecnología que evoluciona día a día y las estructuras de la sociedad, y tiene como finalidad la de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico, el cual tiende al equilibrio de los agentes económicos entre el Estado y los particulares.

**TERCERO.** –Especificando que el Seguro Social es el instrumento por medio del cual una institución pública queda obligada a entregar a los derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios cuando se reúnen los supuestos establecidos en la ley, a cambio de una cuota o prima que pagan los asegurados, patrón y Estado en forma tripartita, los cuales son para procurar satisfacer las necesidades de las personas que están parcialmente afectadas y de esta forma allegarse de los medios y lograr su desarrollo integral; con una tendencia a abarcar cada día mayor población.

**CUARTO.** –El Derecho de la seguridad social no nace basado en la igualdad de las personas, sino por el contrario, en la nivelación de las desigualdades naturales que entre ellas existe, y precisamente para disminuir las desigualdades sociales y cambiar las estructuras de un mundo dominado por los más poderosos, brindando a las clases más desprotegidas, ese mínimo de protección necesaria en donde el reto consiste simple y llanamente en lograr el justo equilibrio entre las necesidades humanas y las posibilidades de seguridad que juntos, sociedad y gobierno pueden conseguir.

**QUINTO.** –Las razones de cambio de nuestra Seguridad Social en su estructura precisan considerar cuestiones solidarias, progresistas, de enormes alcances sociales, los cuales para el momento en que se dieron fueron drásticas y eficaces desde el punto de vista financiero, así mismo como una extraordinaria fórmula para mantener una paz social, para luchar contra las brechas que pudieran existir.

**SEXTO.** –El Seguro Social sigue prestando los servicios en especie de índole médico y de prestaciones sociales al igual que los económicos relativos a subsidios de manera directa, en tanto que el subsistema pensionario es lo que se ha privatizado en cuanto ve al manejo de los recursos propiedad de los trabajadores asegurados; controlado y vigilado todo el esquema por el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ésta a su vez por la CONSAR.

**SÉPTIMO.** –El entorno de nuestra ley del Seguro Social, no se forjó en una sola etapa de la historia de nuestro país, se ha forjado a lo largo de muchas generaciones a partir de nuestra Constitución, la que durante su transcurso ha sufrido diversas modificaciones contando a la fecha con un reconocimiento a la seguridad social que ha constituido uno de los pilares fundamentales de la política social, la cual debe anticiparse a las necesidades de la sociedad y como tal sufrió una recomposición en la estructura pensionaría asistiendo así al ahorro interno del país.

**OCTAVO.** –La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad más importante del Gobierno Federal en materia financiera; a la que le corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Así mismo, le corresponde dar la orientación a la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esa materia señale el Ejecutivo Federal, como también se le han delegado funciones financieras de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentra la dirección adjunta de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

**NOVENO.** –La CONSAR es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que disfruta de relativa autonomía, necesaria para la actividad que le ha sido encomendada, pero sin alcanzar la independencia plena de dicha Secretaría de Estado; teniendo dos objetivos primordiales, Primero, que los trabajadores obtengan una mejor pensión llegado el momento de su retiro de su vida productiva, y Segundo, por la base del ahorro obligado que realicen los asegurados, habrá de alcanzarse la meta de incrementar el ahorro interno del país, concluyendo que el Gobierno Federal será el garante primario y final de que este subsistema funcione acorde a lo planeado.

**DÉCIMO.** –Dentro de las facultades de la CONSAR, se pueden enumerar tres funciones de gran importancia; las funciones regulatorias, por medio de las cuales se tendrán disposiciones de carácter general y obligatorias a todos los participantes, constituyendo una norma legal en sentido material al mismo nivel de norma reglamentaria; funciones discrecionales, por medio de las cuales autorizará desde la integración de los grupos financieros que participarán activamente en el sistema, hasta la revocación de concesiones otorgadas para tal efecto cuando exista causa fundada para ello; función de supervisión y vigilancia con el objeto de que prevengan y corrijan los problemas que ya en la práctica se presenten en la operación cotidiana del Sistema de Ahorro para el Retiro; donde los funcionarios de dicha comisión, habrán de responder con total plenitud y sin evasivas al pueblo de México ante el gran juicio histórico que les impone tan elevada encomienda conferida.

**DÉCIMO PRIMERA.** –Las AFORE son administradoras de fondos de ahorro para el retiro sin dejar de mencionar que son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes del seguro social, así como administrar a las sociedades de inversión, efectuando todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad de las inversiones de las sociedades de inversión que administren.

**DÉCIMO SEGUNDA.** –La cuenta individual es aquella que abrirá una AFORE al asegurado y, en su caso, los trabajadores tienen entonces irrenunciabilidad a la apertura de dicha cuenta, que se les asigne al momento de su afiliación en los institutos de seguridad social participantes en el sistema de pensiones, en el entendido que en la actualidad se manejará este número de afiliación substituido por el de la CURP, lográndose terminar con la duplicidad de cuentas e identificar con absoluta certeza al ahorrador, exclusivo propietario de los recursos económicos destinados para su retiro.

**DÉCIMO TERCERA.** –Las Sociedades de Inversión Especializadas del Fondo de Ahorro para el Retiro (SIEFORE), Serán administradas y operadas por las AFORE, estableciendo que se trata de personas jurídicas distintas a estas últimas, las que por disposición legal expresa tendrán también el carácter de intermediarios financieros, teniendo como objeto social exclusivo la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales del SAR que reciban en los términos de ley las AFORES. Otorgando, por disposición legal expresa en tal sentido, la mayor seguridad y una rentabilidad adecuada de los recursos de los trabajadores asegurados, tendiendo a incrementar el ahorro interno del país como un objetivo paralelo al desarrollo de un mercado de instrumentos bursátiles de largo plazo.

**DÉCIMO CUARTA.** –Las Empresas Operadoras de la Base de Datos del Sistema de Ahorro para el Retiro (BDNSAR), que en realidad sería más apropiado referirnos en singular, pues sólo fue autorizada para operar y tiene concesionado en exclusiva dicho servicio la empresa Procesar, S.A. de C.V., siendo de trascendencia los servicios que ofrece, siendo relevante por una razón simple: manejará toda la información de los otros participantes del sistema pensionario mexicano; comparada con la que lleve la base de cómputo y sistematización, convirtiéndose entonces en un instrumento vital en la operación y control efectivo por parte del Gobierno Federal y la CONSAR.

**DÉCIMO QUINTA.** –La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), es un organismo público, descentralizado de la administración pública federal, que se encuentra sectorizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonial propios, contando con autonomía técnica para dictar sus resoluciones, laudos y tiene facultades para imponer las sanciones correspondientes, la cual tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan servicios financieros ofrecidos por instituciones financieras, debidamente constituidas y autorizadas para ello y que operen dentro del territorio nacional, como lo son las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro.

## BIBLIOGRAFIA

COSTA ROMERO, Miguel, **"Nuevo Derecho Bancario"**, Porrúa, S.A., Octava Edición incluyendo las últimas reformas a las leyes de la materia hasta octubre del 2000.

STUDILLO URSUA, Pedro, **"Lecciones de Historia del Pensamiento Económico"**, Porrúa, S.A., Sexta Edición.

MESCUA ORNELAS, Noraheid, **"Las Afiores (Paso a Paso)"**, Sicco, Tercera Edición.

MEZ MARTINEZ, Roberto, **"Derecho Económico"**, Harla, Talleres de Abelar Impresores, 1996.

ALTRÁN, Lucas, **"Historia de las Doctrinas Económicas"**, Teide, Barcelona, España, Segunda Edición 1970.

ICEÑO RUIZ, Alberto, **"Derecho Mexicano de los Seguros Sociales"**, Harla, México, 1987.

RDENAS GUTIERREZ, Carlos, **"Estudio Práctico sobre SAR, AFORES y SIEFORES"**, Ediciones Fiscales S.A., 1997.

BUEN LOZANO, Néstor, **"Seguridad Social"**, Porrúa, S.A., México, 1995.

LA CUEVA, Mario, **"El Humanismo Jurídico de la Cueva (Antología)"**, U.N.A.M. y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

NO, Jarach, **"Problemas Económicos y Financieros de la Seguridad Social"**, Segunda Edición, Pág. 196

MEZ GRANILLO, Moisés, **"Teoría Económica"** Esfinge S.A., Quinta Edición, México 1988.

MES, Emile, **"Historia del Pensamiento Económico"** (Traducción del Francés por Ricardo de Forges y Biez), Aguilar Ediciones, España, 1963.

- MORENO PADILLA, Javier, **"Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR"**, Temis, México, 1994.
- MURRUETA SÁNCHEZ, Alfredo, **"Cien Preguntas y Respuestas sobre el Seguro Social"**, Pacifico, S.A., Segunda Edición.
- ARRARO ROBLES, José, **"La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI"**, Fondo de Cultura Económica, México, Edición 1993.
- LIVERA, Julio H. G., **"Derecho Económico y Derecho Civil Conceptos y Problemas Fundamentales"**, Macci, Argentina, 1981.
- ALACIOS LUNA, Manuel R., **"El Derecho Económico en México"**, Porrúa, S.A.
- ANGEL COUTO, Hugo, **"Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico"**, Porrúa, S.A., Cuarta Edición, México, 1986.
- ALIZ MORENO, Ángel Guillermo, **"Las Afiores"**, Porrúa, S.A., 1999, Segunda Edición corregida y aumentada.
- ALIZ MORENO, Ángel Guillermo, **"Los Delitos en Materia del Seguro Social"**, Porrúa, S.A., Segunda Edición corregida y aumentada.
- ALIZ NAUFAL, Víctor, **"Constitución, Seguridad Social y Solidaridad"**, Instituto Nacional del Seguro Social, 1992.
- SÁNCHEZ LEON, Gregorio, **"Derecho Mexicano de la Seguridad Social"**, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1987.
- ALIZ LARA, José Luis, **"Afiores Bajo la Lupa"**, Times, Primera Edición, Enero 1997.
- ALIZ WEIG, Ferdinand, **"El Pensamiento Económico y su Perspectiva Histórica"**, Fondo de Cultura Económica, 1984, México, Buenos Aires.

## HEMEROGRAFIA

helo, José Ángel, "El Universal Comentarios", Sec. Editorial, Pág. 5, febrero 20 de 1997. AFORES  
ntrato ilegal.

RA LOPEZ, Miguel A., "Boletín de Información Jurídica IMSS", septiembre-octubre 1985, Seguridad  
ca y Seguridad Social.

mento-tipo, "Contrato de Administración de Fondos para el Retiro y sus Anexos", aprobados por la  
SAR.

MA ESTRUCTURAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL", Colección Ensayos Jurídicos de la COPARMEX, Editorial  
s, México 1996.

dico, "El Universal", de Día martes 8 de abril de 1997, Primera Sección, Pág. 8.

dico, "El Financiero", de Día jueves 13 de marzo de 1997, Sección Finanzas, Pág. 11.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

ario jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Ed. Porrúa,  
ercera Edición. México, 1989. cuarto tomo.

ario Enciclopédico de Derecho Usual". Cabanellas, Guillermo. Ed. Heliasta, S. R. L., Décimo  
da Edición. Argentina, 1979.

edia Jurídica Omega". Ed. Bibliográfica Argentina, S. R. L. Argentina. 1995.

## LEGISLACION

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**". Editorial Porrúa S.A.1997.

**ey del Seguro Social**". Texto vigente 1997.

**Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro**", Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 1996.

**ey del INFONAVIT**" Reformada, Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1997.

**ey del Sistema de Ahorro para el Retiro**", y las leyes generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito y Mercado de Valores.

**Reglas Generales, "Circular de la CONSAR**", Diario Oficial de la Federación del 18 de febrero de 1997.

**ey de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**" (CONDUSEF), México. 1999.

**Diario Oficial de la Federación**", de fecha 12 de mayo del 2000.

## PAGINAS INTERNET

**ISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, AFORES Y SIEFORES.**

<http://www.notisar.com/notisar/descip.htm>

**ECTORIO DE AFORES.**

<http://www.notisar.com/notisar/directorio.htm>

**NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.**

[http://ww.200.13.315/pages/n\\_sis\\_pen.htm](http://ww.200.13.315/pages/n_sis_pen.htm)

**GUIA PRACTICA DE LAS AFORES.**

[http://www.sicco.com.mx/fondo\\_editorial/guia\\_prac.htm](http://www.sicco.com.mx/fondo_editorial/guia_prac.htm)