

00721
363



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

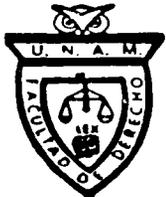
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

"LAS AFORES Y LAS SIEFORES COMO ENTIDADES FINANCIERAS"

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DULCE GABRIELA GONZALEZ MENDOZA

ASESOR: LIC. JOSE FERNANDO GARCIA VILLANUEVA



MEXICO, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas •
UNAM a difundir en formato electrónico e impres-
contenido de mi trabajo recepción.

NOMBRE: Dulce Gabriela

Arzoblanco Hernández

FECHA: 13 Enero 2003

FIRMA: [Firma]

**A mi Mamá, por su esfuerzo, por su lucha y por su amor.
Gracias Mami, por estar siempre conmigo. Esto es para ti. Te amo.**

**A mis hermanos Jaime, Coco y Manuel,
por el gran ejemplo que me han dado.
Gracias a "mis tres papás".
Los amo, con todo mi corazón.**

A mi tía Blanca y a Beto. Gracias por su apoyo.

**A mis sobrinos, Sofia, Luis Héctor, Rodrigo,
Mariana, Tonali, Juan Jaime, Alonso, Diana y Sol.
A los que están y a los que no, gracias por todo
el cariño que me han dado. Los quiero mucho.**

**A mi cuñada Susana,
por ser siempre mi amiga.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México,
a la Facultad de Derecho,
porque es un orgullo y un honor ser parte de ellas.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**Ve plácidamente entre el ruido y la prisa.
Recuerda que la paz puede estar en el silencio.
Sin renunciar a ti mismo, esfuérzate por ser amigo de todos.**

**Di tu verdad, quietamente, claramente.
Escucha a los otros, aunque sean torpes e ignorantes,
cada uno de ellos tiene también una vida que contar.
Evita a los ruidosos y agresivos, porque ellos
denigran el espíritu.**

**Si te comparas con los otros puedes convertirte en un
hombre vano y amargado, siempre habrá cerca de ti
alguien mejor o peor que tú.**

**Alégrate tanto de tus realizaciones como de tus
proyectos.**

**Ama tu trabajo aunque sea humilde, es el tesoro de tu
vida.**

**Se prudente en tus negocios, porque en el mundo
abundan gentes sin escrúpulos, pero que esta
convicción no te impida reconocer la virtud.
Hay muchas personas que luchan por hermosos ideales y
donde quiera, la vida esta llena de heroísmo.**

**Se tu mismo, sobre todo no pretendas disimular tus
inclinaciones.**

**No seas cínico en el amor porque cuando aparece la
aridez y el desencanto en el rostro, se convierte en
algo tan perenne como la hierba.**

**Acepta con serenidad el consejo de los años y renuncia
sin reservas a los dones de la juventud.**

**Fortalece tu espíritu, para que no te destruyan
inesperadas desgracias, pero no te crees falsos
infortunios, muchas veces, el miedo es producto de la
fatiga y la soledad.**

**Sin olvidar una justa disciplina, se benigno contigo
mismo, no eres mas que una criatura en el universo, no
menos que los árboles y las estrellas tienes derecho a
estar aquí.**

**Y, si no tienes ninguna duda, el mundo se desplegará
ante ti, sin olvidar tus trabajos y aspiraciones
mantente en paz con tu alma.**

**Pese a la ruidosa confusión de la vida, pese a tus
falsedades, penosas luchas y sueños arruinados, la
Tierra sigue siendo hermosa.**

Se cuidadoso. Lucha por ser feliz.

**Inscripción fechada en el año 1692, encontrada en una tumba de la vieja
Iglesia de San Pablo de Baltimore.-**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"LAS AFORES Y LAS SIEFORES COMO ENTIDADES FINANCIERAS"

INDICE	Página
INTRODUCCION	I
CAPITULO PRIMERO	
I. ANTECEDENTES.	
A) Origen del Sistema de Capitalización Individual en Chile.	1
1.- El Sistema Antiguo.	6
2.- Etapa de transición.	9
B) El Sistema Previsional Argentino.	12
C) El Sistema General de Pensiones Colombiano.	15
D) El Sistema Privado de Pensiones en Perú.	18
E) El Sistema de Ahorro para el Retiro en México.	20
CAPITULO SEGUNDO	
II. SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.	
A) Autoridades Financieras.	34
B) Entidades Financieras.	41
1.- Entidades financieras del sector bancario.	42
2.- Entidades financieras del sector bursátil.	43
3.- Entidades financieras del sector asegurador y afianzador.	43
4.- Entidades financieras del sector de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.	43
5.- Entidades financieras de los sistemas de ahorro para el retiro.	44
6.- Entidades financieras del sistema de ahorro y crédito popular.	44
C) Instituciones de Servicios Complementarios.	44
D) Grupos Financieros.	44
E) Otras Entidades.	45
CAPITULO TERCERO	
III. ACTUAL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.	
Marco Legal.	47
A) Ley del Seguro Social.	48
Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.	50
B) Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.	54
C) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.	57
D) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.	60
E) Ley de Instituciones de Crédito.	63
F) Ley del Mercado de Valores.	64
G) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.	66

D

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO CUARTO

IV. ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

1.- Entidades participantes.	68
A) AFORE (Administradoras de Fondos para el Retiro).	69
a) Concepto.	69
b) Finalidad.	71
c) Organización y Funcionamiento.	73
d) Facultades y Prohibiciones.	83
B) SIEFORE (Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro).	85
a) Concepto.	85
b) Finalidad.	85
c) Organización y Funcionamiento.	87
d) Facultades y Prohibiciones.	94
C) CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro).	96
a) Concepto.	96
b) Finalidad.	97
c) Organización y Funcionamiento.	99
d) Facultades.	103
D) Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.	104
a) Objeto.	105
b) Finalidad.	107
c) Organización.	108
d) Terminación o Revocación de Concesión.	108
2. Operatividad del Sistema de Ahorro para el Retiro.	110
2.1 Cuenta Individual.	110
2.2 Registro de Planes de Pensiones establecidos por Patrones o Derivados de Contratación Colectiva.	119
2.3 Individualización de las Cuentas Individuales. Estados de Cuenta y Comisiones.	120
2.4 El Proceso de Elección de la Administradora de Fondos Para el Retiro.	123
2.5 Traspaso de Cuentas Individuales.	125
2.6 Recepción de Aportaciones Obrero-Patronales.	127
2.7 Recepción de las Aportaciones a Cargo del Gobierno Federal.	129
2.8 Entrega de Cuotas y Aportaciones a las Administradoras.	130
2.9 Aportaciones Voluntarias.	132
2.10 Retiros.	132
2.11 Pensiones en Curso de Pago.	135

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO QUINTO.

V. INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

1.	Ampliación del régimen del Sistema de Pensiones a diversos sectores laborales.	137
1.1.	Trabajadores al Servicio del Estado.	138
1.2.	Trabajadores Independientes.	140
1.3.	Trabajadores de las Dependencias y Entidades Públicas de Carácter Estatal y Municipal.	140
2.	Administración de Fondos de Previsión Social.	142
3.	Ampliación del Objeto de las AFORE y SIEFORE.	142
4.	Diversificación de las SIEFORE.	143
5.	Aportaciones Voluntarias.	144
6.	Determinación de la Existencia de "Nexo Patrimonial".	145
7.	Adquisición de Acciones.	146
8.	Constitución de Reservas.	147
9.	Comisiones.	148
10.	Facultades de la CONSAR.	149
11.	Autorregulación y Sanciones.	149

CONSIDERACIONES

152

CONCLUSIONES

164

BIBLIOGRAFIA

169

CUADRO CLASIFICATIVO DE ABREVIATURAS

172

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

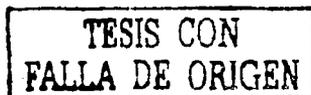
F

INTRODUCCION

Nuestro país se ha enfrentado a graves crisis económicas en los últimos años, derivadas de una multiplicidad de factores entre los cuales se encuentra un raquítico ahorro interno. Tomando en cuenta que el desarrollo de otros países del mundo se debe en gran medida, al fomento al ahorro, que le permite al gobierno disponer de recursos económicos para fomentar la actividad económica del país y cumplir con los fines que tiene asignados, resulta comprensible que nuestro gobierno haya vislumbrado la necesidad de plantear un adecuado marco normativo que favoreciera el incremento del ahorro.

Por otro lado, antes de la promulgación de la Nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor en julio de 1997, la seguridad social en nuestro país atavesaba por serios problemas, principalmente en cuanto al seguro de retiro de los trabajadores, en virtud de que los recursos obtenidos por dichos trabajadores una vez que dejaban de laborar, no les permitía vivir decorosamente; además de que el IMSS presentaba serios problemas económicos, y en general, el Estado no podía obtener muchos recursos de los trabajadores.

Por tal motivo y tomando como experiencia el sistema de pensiones chileno, nuestro gobierno promulgó, en 1995, una Nueva Ley del Seguro Social,



que con relación al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, determinó que los recursos destinados a éste, serían administrados ya no por el IMSS, sino por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), quienes se encargarían de administrar y operar a las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), que tendrían como objetivo primario invertir los recursos provenientes de dicho seguro, en valores gubernamentales y bursátiles, que generaran mayores ganancias a los trabajadores, todo esto normado por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, promulgada en 1996.

Ahora bien, a partir de que se crearon los ordenamientos rectores del nuevo sistema de ahorro para el retiro, comenzó una amplia campaña publicitaria por parte de las AFORE, resaltando las ventajas del nuevo sistema, en aras de afiliar al mayor número de trabajadores posible a las mismas, lo cual redundaría el manejo de mayores recursos, y consecuentemente, la obtención de mejores ganancias. Sin embargo, da la impresión que el nuevo marco normativo del sistema de ahorro para el retiro, si bien propiciará que el Estado pueda allegarse de mayores recursos, vía ahorro de los trabajadores, también es cuestionable si dicho marco normativo, ayudará a que los recursos de los trabajadores se vean incrementados, o si los únicos que se verán beneficiados serán las empresas que figuran como AFORE y SIEFORE.

"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, la inquietud por abordar el presente trabajo estriba en la necesidad de analizar a las AFORE y SIEFORE, como entidades financieras, su lugar dentro del sistema financiero mexicano, y el marco legal que lo regula, a efecto de comprobar si las mismas pueden coadyuvar a incrementar los recursos de los trabajadores por la administración de los mismos, o si por el contrario, quienes se verán beneficiados serán únicamente el Estado y las entidades participantes en el nuevo sistema de ahorro para el retiro.

Para tal efecto, primeramente estableceré cuáles son los antecedentes de los sistemas de pensiones en América Latina. Posteriormente, señalaré a grandes rasgos, como se encuentra integrado el Sistema Financiero Mexicano, para ubicar dentro del mismo a las entidades objeto del presente trabajo. Más adelante estudiaré el actual sistema de ahorro para el retiro, en donde destacaré cuáles son las diferencias, ventajas y desventajas en relación con el anterior sistema de pensiones.

Además, estudiaré a las entidades participantes en el sistema de ahorro para el retiro, como son las AFORE y las SIEFORE, así como su órgano de vigilancia depositado en la CONSAR, destacando su finalidad, organización, funcionamiento, facultades y atribuciones.

Por último, analizaré la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, propuestas en abril del 2001 por el Ejecutivo Federal, para que sean discutidas por el H. Congreso de la Unión.

Todo ello permitirá valorar si el nuevo sistema es favorable a los trabajadores, al gobierno o a las empresas participantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PAGINACION

DISCONTINUA

CAPITULO PRIMERO

I. ANTECEDENTES

Para el estudio de cualquier figura o institución jurídica es preciso partir del conocimiento de sus antecedentes, a efecto de saber en dónde surgió, porqué surgió y la evolución que ha tenido, todo lo cual servirá para entender su regulación actual. En el caso del tema que se presenta, es decir, de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), las mismas surgieron a la vida jurídica hace relativamente poco tiempo (a principios de los ochentas) en Chile. En la década siguiente se transformaron los modelos previsionales en Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1995), Bolivia, Costa Rica, El Salvador y posteriormente tuvieron cabida en nuestro país.

A) Origen del Sistema de Capitalización Individual en Chile.

A principios de la década de los ochenta, Chile atravesaba por graves problemas económicos generados por diversas causas, entre las cuales figuraba un raquítico ahorro interno, que conllevó a una crisis financiera de su sistema de

seguros sociales. Prueba de ello es que el sistema de seguridad social obligaba a los patrones a aportar contribuciones equivalentes al 60% del salario de los trabajadores, lo que propiciaba una disminución de las fuentes de trabajo, pues a aquellos les resultaba bastante gravoso dar empleo y además tener que desembolsar una fuerte suma de dinero para darlo de alta en la seguridad social.

Tratando de remediar tal situación, el gobierno militar de extrema derecha, encabezado por el General Augusto Pinochet, "visualizando la crisis económica del país y el negro futuro que había en perspectiva, optó por la propuesta de romper con lo tradicional para crear un autofinanciable esquema de pensiones, viable y factible, que en forma paralela coadyuvara a que la macroeconomía chilena recibiera los beneficios que trae consigo el ahorro interno logrado obligatoriamente".¹ Tal propósito lo consiguió "... separando el sistema de pensiones de los sistemas de servicios médicos y el de prestaciones sociales, permitiendo que estos los siguiera manejando el Estado a través de sus instituciones de seguridad social creadas al efecto, sin perjuicio de que el interesado pudiera optar por recibirlas de instituciones privadas mediante ingeniosos y sofisticados mecanismos de subrogación de servicios y de control, con reversión de cuotas, pero confiando el manejo de los recursos económicos a

¹ RUIZ MORENO, Angel Guillermo, Las Afore. El Nuevo Sistema de Ahorro y Pensiones, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 28.

verdaderos expertos financieros, creándose especialmente para ello las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilenas, ideándose así el modelo provisional de capitalización individual, sustituyendo al original modelo de reparto".²

El gobierno chileno vislumbró la necesidad de reformar el régimen de seguridad social existente, optando por su privatización, por lo que en noviembre de 1980, a los trabajadores se les dio un plazo de cinco años para que eligieran entre seguir con el viejo sistema o destinar el 10% de su salario a cuentas de retiro individuales, administradas por las organizaciones privadas llamadas AFP, que debían garantizar un beneficio mínimo, las cuáles son el antecedente directo de lo que hoy se conoce como AFORE en nuestro país.

Puesto que el nuevo sistema ofrecía mejores perspectivas a los trabajadores, comparado con el anterior, fue que en 1988, 2.9 millones de chilenos se habían adscrito al sistema privado, y sólo medio millón seguían en el antiguo programa del gobierno. Hay que resaltar también, que los fondos de retiro privados se convirtieron en una cuantiosa fuente de ahorros internos, de la que se podía disponer para invertir en la economía.³

² *Ibidem*, 28-29.

³ Cfr. LOPEZ LOZANO, Eduardo, Afores y Siefores, Instituto de Especialización para Ejecutivos, México, 1996, p. 90.

Así la Junta de Gobierno de la República de Chile promulgó el Decreto Ley No. 3500 (D.L. 3500), siendo publicado en el Diario Oficial de ese país, el 13 de noviembre de 1980,⁴ mediante el cual estableció un Nuevo Sistema de Pensiones, cuyo punto central estribaba en crear un sistema de seguridad social administrado, tanto por el Estado, como por las AFP. Tal afiliación subsiste durante toda la vida del afiliado, independientemente de que se encuentre o no laborando. Cada trabajador, aunque prestara servicios a más de un patrón, sólo podía cotizar en una AFP.

Las AFP son sociedades anónimas, cuyo objetivo único y exclusivo consistía en administrar un Fondo de Pensiones, otorgando y administrando las prestaciones y beneficios que contempla aquélla. Cada AFP podía administrar únicamente un Fondo de Pensiones, dentro de la cual se comprendían la recaudación de las cotizaciones y depósitos, su abono en las respectivas cuentas de capitalización individual y de ahorro voluntario y la actualización de éstas, además la inversión de los recursos generados por dicha recaudación, entre otras.

⁴ Cfr. CUNEO M., Andrés, Texto Actualizado del D.L. N° 3.500 de 1980 y Reglamentos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, División Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, Chile, 1991, p. 9.

Asimismo, podían celebrar, con Entidades Bancarias, Cajas de Compensación de Asignación Familiar, o con otras entidades que autorice expresamente dicho organismo, convenios para la recepción de declaraciones y la recaudación de las cotizaciones y depósitos.

Las AFP sólo pueden otorgar pensiones de vejez e invalidez a sus afiliados y pensiones de sobrevivencia causadas por afiliados fallecidos a sus beneficiarios, por lo que no podían otorgar a sus afiliados otras pensiones, prestaciones o beneficios, distintos a los previstos en la ley.

Para garantizar sus obligaciones frente a los afiliados, las AFP deben contar con un capital mínimo, debidamente acreditado.

Las AFP podían cobrar comisiones a sus afiliados, establecidas libremente por ellas y deducidas de la respectiva cuenta de capitalización individual, de los retiros de ésta o de la cuenta de ahorro voluntario. Sin embargo, sólo podía ser objeto de cobro en las siguientes operaciones:

- a) El depósito de las cotizaciones periódicas.
- b) La transferencia del saldo de la cuenta desde otra administradora.

- c) Los retiros que se practiquen por concepto de renta temporal o retiro programado.
- d) Los retiros que se efectúen de la cuenta de ahorro voluntario, incluyendo en estos la transferencia del saldo de la cuenta a otra Administradora.

1. El Sistema Antiguo.

El Sistema Antiguo estaba formado por las antiguas ex-Cajas de Previsión. Las primeras manifestaciones de este sistema de seguridad comenzaron a funcionar en Chile, en los inicios de la década de los veinte.⁵

En 1924 se creó la Caja de Seguro Obrero (u obligatorio), en la cual participaron mayoritariamente trabajadores manuales, teniendo como objetivo central el de proveer beneficios de asistencia médica, subsidios por enfermedad y pensiones de vejez e invalidez.⁶ A partir de 1925, el Sistema comienza a generalizarse, apareciendo la Caja de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleos Públicos y Periodistas.

⁵ Cfr. BUSTAMANTE JERALDO, Julio, El Sistema Chileno de Pensiones derivado de la Capitalización Individual, División Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile, 1996, p. 15.

⁶ Idem.

También, los programas de Seguridad Social fueron modificados con el transcurso del tiempo, surgiendo regímenes previsionales diferentes para los grupos de trabajadores; de esta forma, existían factores a considerar para pensionarse, como la edad, los años laborados o el sexo; diversas tasas de cotización y diferentes beneficios otorgados. Estos regímenes previsionales no surgieron como resultado de una política general de Seguridad Social, sino de una compleja red de intereses sectoriales, lo que originó un sistema regresivo en cuanto al otorgamiento de beneficios, y que motivó la necesidad de unificar los procedimientos y beneficios en dichos sectores, al respecto de la Seguridad Social.

En un comienzo, el sistema sólo cubría prestaciones sociales; pero al paso de los años los beneficios otorgados aumentaron, al igual que se crearon nuevas Cajas de Previsión, llegando en 1979 a existir un total de 32 instituciones en las cuales imponían 2,291,183 trabajadores, lo que daba origen a más de cien regímenes previsionales diferentes, lo que propiciaba una enorme desigualdad entre los beneficios de las distintas instituciones prestadoras de este servicio.⁷

Una de las características fundamentales del Sistema Previsional vigente

⁷ Ibidem, p. 16.

era que funcionaba como un Sistema de Reparto; o sea, los trabajadores en activo financiaban las pensiones pagadas a trabajadores pasivos.

La forma de financiamiento de éste Sistema generó un déficit creciente; para hacerle frente, las tasas de imposiciones sobre sueldos y salarios fueron creciendo en el tiempo, llegando en algunos casos a representar un 50% de la remuneración mensual del trabajador. Estas altas tasas de cotizaciones significaron en definitiva verdaderos impuestos a la contratación de mano de obra, lo que contribuyó a desanimar la contratación y aumentar el desempleo.⁸

Asimismo, el Sistema se tornó altamente dependiente del financiamiento estatal, debido a que el vínculo entre afiliados activos y pasivos fue disminuyendo en el tiempo; en consecuencia, el apoyo del Estado en el financiamiento del Sistema se volvió inevitable y creciente.

Por otro lado, existían también notorias deficiencias en la administración operativa del Sistema, como eran:

- a) Disparidad y multiplicidad de organismos

⁸ Idem

previsionales.

- b) **Sobrecarga de trabajo en las instituciones de previsión.**
- c) **Ausencia de procedimientos racionales en las instituciones de previsión para obtener un desarrollo adecuado de sus actividades.**

Por último, no existían mecanismos de reajustabilidad automática en las pensiones; es decir, la compensación que recibían periódicamente los pensionados no operaba de forma automática respecto a las variaciones experimentadas por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), sino que era preciso que los interesados solicitaran se hiciera el reajuste, lo que implicaba trámites mayores y pérdida de tiempo para los pensionados.

2.- Etapa de transición.

Los problemas que ofrecía el Sistema Antigo de seguridad social motivaron al gobierno chileno a cambiarlo por el Sistema de Capitalización Individual, lo que realizó mediante el Decreto Ley 3.500 (D.L. 3.500), separando en forma definitiva los servicios otorgados por el área de salud, de los del área

previsional.⁹

Entre las reformas más importantes derivadas del cambio de régimen de seguridad social, podemos mencionar: el establecimiento de un régimen uniforme basado en la capitalización individual, con aportes definidos; la administración privada de los Fondos, lo cual era obligatorio para los trabajadores dependientes que se incorporaban por primera vez a la fuerza de trabajo, y voluntario, para quienes se encontraban afiliados en algunas de las instituciones existentes en ese momento (Sistema Antiguo) y para los trabajadores independientes.¹⁰

Actualmente coexisten los dos Sistemas de Pensiones, por lo que se puede considerar una etapa de transición, que va desde los inicios del Sistema de Capitalización Individual y que se extenderá hasta que se extinga completamente el Sistema Antiguo y se terminen de pagar los beneficios a los afiliados que optaron por permanecer en él. El Sistema Antiguo continúa funcionando, principalmente, a través del Instituto de Normalización Previsional (INP) esta institución agrupó las principales cajas de este Sistema y es el encargado de administrar los regímenes de provisiones que tenían a su cargo

⁹ Ibidem, p. 17.

¹⁰ Idem.

dichas instituciones.

La existencia aún del Sistema de Reparto y el traslado que se produjo de la mayoría de sus afiliados hacia el Sistema de Capitalización Individual, provocó que el déficit que venía arrastrando el Sistema Antiguo fuera aún mayor, debiendo el Estado asumir el costo de cubrir dicho déficit. Además, el Estado se hizo responsable, en el caso de los trabajadores que se trasladaron de Sistema, del financiamiento de las cotizaciones pagadas en el régimen de Cajas de Previsión, lo que se hace a través de instrumentos financieros llamados Bonos de Reconocimiento.

Cabe señalar que los Bonos de Reconocimiento son un documento emitido por el Estado a favor de los trabajadores, expresado en dinero, mediante el cual se hace responsable del financiamiento de las cotizaciones pagadas por estos en el Sistema Antiguo y que hubieran optado por cambiarse al Sistema de Capitalización Individual.¹¹

Por lo tanto, actualmente y en los próximos años, la mayoría de los trabajadores que se retiren habrán alcanzado a efectuar cotizaciones en las

¹¹ Ibidem, p. 18.

antiguas Cajas de Previsión, para estas personas, y según lo establece el Decreto Ley 3.500 de 1980, deberá emitirse un documento a nombre del trabajador, expresado en dinero, denominado Bono de Reconocimiento y será representativo de los períodos de cotizaciones que registren en las Cajas de Reconocimiento.

B) El Sistema Previsional Argentino.

En 1994, en Argentina, se reemplazó el sistema previsional estatal, por otro en el que interviene tanto el sector privado como el estatal en la administración de los fondos previsionales, en este apartado analizaremos los factores que dieron origen al actual sistema previsional.

La Seguridad Social en Argentina se origina en 1904, con la promulgación de la Ley 4.349 para trabajadores estatales, en donde la administración de los recursos previsionales estaba a cargo del Estado. Posteriormente se amplió el beneficio a los trabajadores ferroviarios en 1915, con la creación de un Fondo de Pensión. Para 1944 los trabajadores de servicios públicos, bancarios y compañías de seguros se cubrieron de riesgos organizando sus propias cajas. Durante los gobiernos de Perón se crean la Caja de Trabajadores de la Industria, la Caja de Trabajadores Rurales y la de Trabajadores Autónomos, por lo que

durante esta época se logró casi la total cobertura previsional de los trabajadores de este país.¹²

Sin embargo, dicha cobertura previsional, se logró a través de Cajas de Jubilación, las cuáles constituyeron un régimen de capitalización, es decir, las contribuciones del empleado, así como las del empleador, conformaban un fondo de capitalización.

En 1968 se implementa una reforma previsional de importancia, mediante la expedición de las leyes 18.037, para trabajadores en relación de dependencia y 18.038, para trabajadores autónomos. Este sistema previsional, al igual que en el Sistema Chileno, se basaba en el sistema de reparto, en el cual, como ya se indicó, la clase activa contribuye a través de aportes mensuales obligatorios que realizan en proporción a sus ingresos. Así es que el afiliado que está trabajando acumula derechos futuros a prestaciones jubilatorias, pero en ningún momento acumula recursos, es decir los trabajadores en activo, esperan que las generaciones futuras les paguen sus jubilaciones de la misma manera que ellos hacen ahora con la actual clase pasiva.¹³

¹² Cfr. APREDA, Rodolfo. El Nuevo Sistema Previsional Argentino. Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina, 1994, Pág. 9

¹³ *Ibidem*, Pág. 10

Es así como llegamos al año de 1994, en donde con la expedición de la Ley 24.241 se crea el nuevo sistema previsional, el cual está creado por un régimen de reparto y por un régimen de capitalización individual; el primero es administrado por el Estado, a través de la Administradora Nacional de Seguridad Social (ANSeS), mientras que la gestión del segundo fue delegada en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Por lo anterior, es que el Sistema de Jubilaciones y Pensiones Argentino, se entiende como un sistema mixto, en donde la inclusión de los trabajadores, es obligatoria tanto para los trabajadores con relación de dependencia como para los autónomos, con algunas excepciones, señaladas en la propia Ley.

Este Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones cubre a la población frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

Este modelo previsional, tiene tres elementos: el primero es de solidaridad y está financiado con el mecanismo de reparto, mientras que los dos restantes, uno obligatorio y otro optativo, funcionan por medio de capitalización individual de los aportes previsionales. Dentro del sistema que se analiza, existen tres participantes, cada uno con sus responsabilidades y obligaciones: los afiliados y beneficiarios, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y el

Estado, a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Los trabajadores que ingresan al sistema previsional, pueden elegir la pertenencia al régimen de capitalización o al régimen de reparto. Si el afiliado optó por el régimen de capitalización, podrá elegir entre cualquiera de las AFJP autorizadas a funcionar.

Las AFJP tienen por objeto la administración del fondo de jubilaciones y pensiones y el otorgamiento de las prestaciones y beneficios previstos por la legislación. La AFJP puede administrar un fondo único de jubilaciones y pensiones, y su patrimonio es independiente del patrimonio del fondo, debiendo llevar contabilidades separadas. Las administradoras contratarán con las compañías de seguros de vida, las pólizas para la cobertura de sus afiliados en casos de invalidez y muerte.

C) El Sistema General de Pensiones Colombiano.

El Sistema de Seguridad Social Integral Colombiano, se crea a través de la Ley 100 de 1993, mediante la cual se realiza una reforma integral que involucra los cuatro aspectos esenciales de la seguridad social: seguro de pensiones,

seguro de salud, seguro de riesgo, profesionales y servicios sociales complementarios para la tercera edad y desempleados.

El Sistema General de Pensiones, en Colombia tiene por objeto, de acuerdo al artículo 10 de la Ley aplicable, garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la misma Ley, así como procurar la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de la población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Este sistema está compuesto por dos regímenes solidarios que coexisten, pero excluyentes entre sí:

- El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS).
- El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

La afiliación al sistema es obligatoria para todos los trabajadores con relación laboral vinculante, y voluntaria para los trabajadores independientes, a excepción de los que presten servicios a entidades estatales, con afiliación

obligatoria. Cabe mencionar que los afiliados pueden elegir libremente el sistema pensional y pueden trasladarse entre el sistema por una sola vez cada tres años. Entre Administradoras de Fondos de Pensiones pueden cambiarse cada seis meses.

Con la finalidad de garantizar la adecuada funcionalidad del sistema pensional, el Gobierno Colombiano constituyó una comisión permanente integrada por representantes de los trabajadores, empleadores y pensionados, la cual se encarga de supervisar las eventuales fallas del sistema, para que con un enfoque de rentabilidad social, conserve el objetivo básico de redistribución de la riqueza atribuido al sistema pensional.

Este punto es de vital importancia, ya que además del gran contenido social de la reforma pensional indicada, ésta pretende generar elevados volúmenes de ahorro interno, que estimularán el mercado de capitales y la inversión que impulsa el sector productivo de bienes y servicios.¹⁴

¹⁴ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. CISS Secretaría General. La Seguridad Social en Colombia, Serie Monografías 7, México, 1994, p 324

D) El Sistema Privado de Pensiones en Perú.

En este país el Régimen Previsional Social en materia de pensiones, era el Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el D.L. 1990 del 24 de abril de 1973. Al igual que otros regímenes de previsión social, su finalidad consiste en brindar medios de subsistencia a quienes ven disminuida o agotada su capacidad laboral y, por tanto, no pueden generarse ingresos suficientes por sí mismos, como resultado del envejecimiento o de sufrir algún tipo de incapacidad física o mental permanente; asimismo, procuran enfrentar las necesidades de subsistencia de sus sobrevivientes.

Al igual que otros países, las pensiones que abona el Instituto Peruano de Seguridad Social son evidentemente incompatibles con las necesidades de subsistencia del jubilado y su familia, además de que el citado Instituto atraviesa por una situación económica-financiera sumamente precaria en la que sus egresos superan a sus ingresos, determinando que el Sistema Nacional de Pensiones se halle desfinanciado.

En virtud de la crisis económico-financiera y de gestión administrativa que atravesó el Instituto Peruano de Seguridad Social, surge la necesidad de crear un nuevo Sistema de Pensiones, en este caso se trata ahora de un sistema

privado. Este Sistema asume como fundamento la idea de que corresponde a la empresa privada (a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones) asumir la administración del sistema de pensiones en procura de su mejoramiento y desarrollo, en un marco de libre competencia entre las AFP.

Este Sistema se basa en el hecho de un ahorro forzoso en el que el asegurado acumula recursos en una cuenta individual sobre la base de su nivel de ingresos, para destinarlos exclusivamente a sufragar sus pensiones futuras. Se trata de una actividad de naturaleza mercantil, en la que se combina la administración de fondos por parte de las AFP, con el otorgamiento de rentas a futuro, con una lógica muy similar a las de las empresas de seguros.¹⁵

El Sistema Privado de Pensiones, tiene características distintas a las que definen los Sistemas de Previsión Social; éste es una modalidad de ahorro individual y forzoso, que implica que el afiliado distraiga parte de sus ingresos actuales, para acumularlos a lo largo del tiempo y proveerse con ellos una subsistencia futura, sin que pueda retirar los recursos antes de que se produzcan las contingencias previstas y sin que intervengan en la determinación de las opciones de inversión de sus propios recursos.

¹⁵ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. CISS Secretaria General. La Seguridad Social en Perú, Serie Monografías, México, 1994, Pp. 94

E) El Sistema de Ahorro para el Retiro en México.

El surgimiento de las AFORE y las SIEFORE en nuestro régimen jurídico se inspiraron en el modelo chileno, lo cual resulta comprensible si se toma en cuenta que México, al igual que Chile, ha padecido crisis económicas recurrentes. La más reciente, de finales de 1994 y 1995, debida al conocido "*error de diciembre*" que orilló al gobierno mexicano a tratar de encontrar los mecanismos adecuados para evitar que se siguieran presentando más crisis económicas, con sus consecuentes efectos nocivos. Por otro lado, nuestro sistema de seguridad social en lo relativo a las pensiones de retiro se había vuelto obsoleto, puesto que las mismas eran insuficientes para brindar un nivel de vida decoroso a los trabajadores en el momento de su retiro; y además el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no contaba con recursos económicos suficientes para atender las necesidades de seguridad social de la población, la cual crecía en número con el paso de los años.

Luego entonces, la creación del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro está íntimamente vinculado a la Nueva Ley del Seguro Social, puesto que aquél nace de la necesidad, por un lado, de lograr que mediante el ahorro interno representado por el fondo de retiro de los trabajadores, el Estado obtenga una fuente de financiamiento necesario para cumplir con sus fines sociales; y por el

otro, de que en el momento en que los trabajadores se retiren, cuenten con mayores recursos económicos, dado que los mismos serán administrados por especialistas.

En el presente punto analizaré la evolución que ha tenido el Sistema de Ahorro para el Retiro, el Plan Nacional de Desarrollo y la Nueva Ley del Seguro Social, por ser los instrumentos que directa o indirectamente han hecho posible la aparición de las AFORE y las SIEFORE.

Por principio de cuentas, diré que la seguridad social, entendida como: "una forma de organización humana, basada en el principio de solidaridad universal, cuyo objeto es proporcionar a la población un estado mínimo de bienestar, implementando medidas que alejen de la sociedad el temor a la necesidad y garanticen una coexistencia decorosa... Es una institución dinámica, cuya conformación se da en un conglomerado como respuesta a necesidades de carácter general que se adapta para generar una respuesta colectiva a ese tipo de necesidades cuya existencia y operación se asocia estrechamente a una cambiante y compleja multitud de factores",¹⁶ ha sido una de las principales metas que tiene que cumplir el Estado, lo cual ha quedado plasmado en diversos

¹⁶ GARCIA FLORES, Margarita, La Seguridad Social y la Población Marginada en México. Editorial UNAM, México, 1989, p. 27.

ordenamientos, como lo fue la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1943,¹⁷ que ha tenido como finalidad garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, y el otorgamiento de pensiones, entre las cuales se encuentra la de retiro, la cual ha sufrido diversas modificaciones a través del tiempo, todas tendientes a enmendar deficiencias observadas en la ley original.

Igualmente, la seguridad social ha implicado la creación de diversos organismos encargados de brindarla, entre los cuales se encuentran el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional para la vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y especialmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En el período 1990-1994, se creó el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), el cual establecía la necesidad de la modernización financiera, y por lo tanto de los fondos de pensiones. Este Programa constituye el primer precedente en nuestro país de la adecuación del sistema público de pensiones, al establecer que: *“Las adiciones y reformas a la*

¹⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1943.

seguridad social se basan en la creación de fondos complementarios de pensiones en los que los pagos de jubilaciones provienen del capital y del rendimiento que cada derechohabiente ha acumulado en su cuenta individual de retiro, lo cual, además de su impacto sobre los mercados financieros, ayuda a desarrollar una cultura del ahorro en la población.”¹⁸

Una de las importantes modificaciones a la Ley del Seguro Social fue la creación del sistema de ahorro para el retiro, pues a través de él se pretende conseguir que los trabajadores acumulen a lo largo de su vida laboral cierta cantidad de dinero que les permita en el futuro, para el caso de que se encuentren imposibilitados para trabajar, contar con un capital ahorrado, suficiente para vivir decorosamente. Por ello, a principios de 1992, y ante el reconocimiento del gobierno mexicano a la difícil situación económica vivida en la década de los ochenta, se propuso la creación de un nuevo sistema de ahorro para el retiro, sustentado en tres argumentos:

1. “La necesidad de fortalecer el ahorro interno para financiar la inversión, esta última entendida como la ampliación de la planta productiva del país;

¹⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo I, Editorial Porrúa, 2002, Pág. 70.

2. La exigencia de tomar providencias para que los trabajadores mejoraran su situación económica en la etapa de su retiro a través de un sistema de ahorro sólidamente estructurado;
3. La conveniencia de permitir a los trabajadores de escasos recursos el acceso a los mejores instrumentos financieros, es decir, aquellos con la mejor mezcla de riesgo y rendimiento."¹⁹

En este marco, los sistemas de ahorro para el retiro se crearon en 1992: el SAR del sector privado (IMSS) creado mediante dos Decretos: el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.²⁰

Por su parte el SAR del sector público (ISSSTE) fue establecido mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1992, el cual entró en vigor el 1º de mayo del mismo año, mediante el cual se implementó un sistema de ahorro para el retiro en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estuvieran sujetos al régimen

¹⁹ GRUPO NACIONAL PROVINCIAL, Nuevo Sistema de Pensiones, México, 1997, p. 4.

²⁰ Ambos Decretos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, entrando en vigor a partir del 1º de mayo del mismo año.

obligatorio de la Ley del ISSSTE. Lo más importante de dicho sistema radicó en lo siguiente:

- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tenían que enterar al ISSSTE las aportaciones correspondientes y cubrirlas mediante la entrega de los recursos a instituciones de crédito para su abono en las cuentas individuales de cada trabajador.
- Las aportaciones se calculaban por el importe equivalente al 2% del sueldo de cada trabajador.

Posteriormente, en 1994 se promulgó el Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el que se incluyó la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el retiro y diversas reformas, adiciones y derogaciones a las leyes del Seguro Social, del INFONAVIT y del ISSSTE. Este decreto inició su vigencia el 23 de julio de 1994 y tiene como principal aportación la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), como órgano encargado de vigilar que los organismos e instituciones participantes en el sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores cumplieran con sus funciones.

Ahora bien, puesto que la seguridad social no se cumplía cabalmente debido, a que el IMSS no contaba con los recursos económicos suficientes para brindarla a toda la población que la reclamaba, a pagar las pensiones de los jubilados y pensionados; y a que los fondos del seguro de retiro otorgadas a los trabajadores o sus beneficiarios eran insuficientes, fue lo que motivó al Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, en su Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, a contemplar como objetivos primeros el fomento del ahorro interno y la modernización del sistema de ahorro para el retiro, para que el país pudiera acceder a un crecimiento económico estable. Ilustrando lo anterior, en el rubro de "Ahorro y Seguridad Social" contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal externo lo siguiente:

"Dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. De tiempo atrás, el sistema de seguridad social prevé aportaciones de los trabajadores para esos propósitos a través del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (SIVCM) del IMSS y de la cuota del INFONAVIT. Recientemente se introdujo la aportación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El problema con estos rubros, particularmente los dos primeros, es que las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personas difícilmente pueden concebirlos como auténticos activos financieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones al SICVM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación con sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que fomenta la evasión y discrimina contra amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias. Aunque en vías de corrección, efectos similares se han dado en el caso del INFONAVIT.

El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos".²¹

Del texto transcrito se infiere que la intención del Primer Mandatario de la Nación era transformar el sistema de ahorro para el retiro de su naturaleza

²¹ ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 143.

colectiva, a otra de naturaleza individual, más justo y que permitiera a los trabajadores obtener una mayor cantidad de dinero por concepto de pensión, llegado el momento del retiro.

Ahora bien, para hacer realidad los postulados y objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo se hizo necesario hacer una reforma de fondo a los ordenamientos respectivos. Primeramente se procedió a modificar la Ley del Seguro Social, para lo cual el Ejecutivo de la Unión, el día 9 de Noviembre de 1995, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de la nueva Ley del IMSS, con el firme propósito de adecuar ésta Institución al objetivo propuesto, que como ya se mencionó antes era fomentar el AHORRO INTERNO.

Dicha iniciativa se basó en las propuestas de las organizaciones empresariales y obreras, las cuáles tuvieron la intención de crear un nuevo sistema de pensiones, con una mayor aportación económica del Estado y una ampliación de los servicios a los trabajadores no asalariados y los ya cotizantes. De esta forma, el 12 de diciembre de 1995 fue promulgada la Nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1º de julio de 1997,²² teniendo como objetivos:

²² Abrogó a la anterior Ley del Seguro Social de 12 de marzo de 1973.

- a) Resolver la crítica situación financiera por la que atravesaba el IMSS, propiciada por deficiencias de orden técnico y administrativo;
- b) Fomentar el ahorro interno (para la inversión productiva) a partir de la captación de recursos destinados a cubrir obligaciones de largo plazo.
- c) Eliminar algunos elementos de inequidad que se presentan en algunos ramos de seguro.
- d) Garantizar que los recursos destinados a un ramo de seguro se utilicen solamente para ese propósito, puesto que durante la vigencia de la anterior Ley del Seguro Social se solían desviar fondos de pensiones para el retiro a otros rubros o falta de transparencia en el manejo de los mismos.²³

La nueva Ley introduce cambios cualitativos en lo que a la seguridad social se refiere, así como al funcionamiento y facultades del IMSS, con el objeto de:

- ◆ Fortalecerlo, dándole viabilidad a largo plazo;
- ◆ Acrecentar su capacidad de protección;
- ◆ Mejorar la calidad y eficacia de sus servicios médicos;
- ◆ Garantizar prestaciones sociales adecuadas, y

²³ Cfr. LOPEZ LOZANO, Eduardo, Op. cit., p. 5.

- ◆ Otorgar pensiones justas.²⁴

Lo anterior lleva a que en la nueva Ley se reestructuren los seguros comprendidos en el régimen obligatorio. La Ley del Seguro Social abrogada comprendía los siguientes seguros: Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada y muerte, retiro y guarderías; mientras que la Ley del Seguro Social, a partir del 1º de Julio de 1997, indica en su artículo 11 que el citado régimen comprenderá los seguros de:

- I. Riesgos de Trabajo (RT);
- II. Enfermedades y Maternidad (EM);
- III. Invalidez y Vida (IV);
- IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV); y
- V. Guarderías y Prestaciones Sociales (GPS).

La nueva estructura implicó la integración de los ramos de Invalidez y Vida; y la del Seguro de Retiro con los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, desintegrándose el antiguo seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

²⁴ Ibidem, p. 6.

Resulta importante destacar que de los distintos ramos que comprende la seguridad social, el relativo al retiro, cesantía en edad avanzada y vejez corresponde administrarlo a las AFORE, e invertir sus recursos a través de las SIEFORES, mientras que los otros ramos seguirán a cargo del IMSS.

Por el momento no me adentraré al estudio de las AFORE y SIEFORE, puesto que serán objeto de estudio en los capítulos tercero y cuarto de la presente investigación.

Sin embargo, a manera de resumen, señalo que el nuevo sistema de ahorro para el retiro surge por la necesidad de encontrar un instrumento que permita aumentar el ahorro interno derivado de las aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, hechas por los trabajadores, los patrones y el Estado, conformándolos en cuentas individuales de los trabajadores administradas por las AFORE, que les permita obtener una pensión mayor al término de su vida laboral, terminando con el anterior sistema de pensiones que resultaba caduco, por la ineficiencia del IMSS para atender la demanda de seguridad social y pagar todas las pensiones, dada su carencia de recursos económicos.

CAPITULO SEGUNDO.

II. SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Como se analizó en el primer capítulo, el proceso de reformas de los sistemas previsionales, atiende a la necesidad de fortalecer el ahorro público, considerando éste como una fuente para financiar una mayor inversión y para aumentar el rendimiento social de la misma, así como para mejorar la calidad de vida de los pensionados y jubilados, considerando que el sistema que se había seguido consistía en uno de reparto simple, es decir, lo que cotizaban los trabajadores en activo se distribuía entre los que se habían retirado.

El Sistema Financiero, a través de sus distintas entidades, instituciones e instrumentos, tiene la responsabilidad de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional, así como de canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia el sistema productivo.

De lo anterior, surge la necesidad de conocer la integración del Sistema Financiero Mexicano, ya que es dentro de esta estructura, donde tienen cabida las figuras que se analizan en el presente trabajo.

Para el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, el Sistema Financiero Mexicano, se define: *“como el conjunto de: autoridades que lo regulan y supervisan, entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero”*.²⁵

Así pues, del concepto indicado, se desprende que las AFORE y SIEFORE, se ubican dentro del sistema financiero, puesto que ambas cumplen con algunas de las funciones indicadas en el mismo, las cuales se analizarán en capítulos subsecuentes.

Sin embargo, dentro de este capítulo, más que analizar las funciones de las AFORE y SIEFORE, ubicaré su lugar en el Sistema Financiero, para lo cual en primer lugar es necesario conocer como está integrado él mismo.

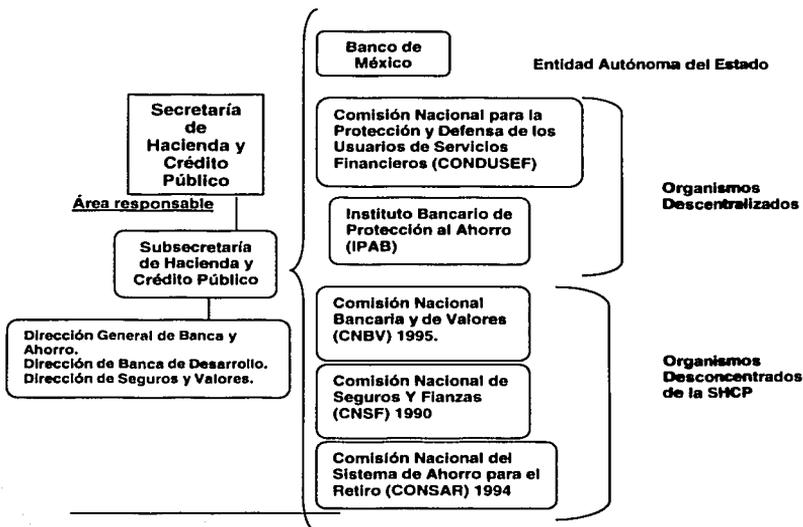
Atendiendo al concepto señalado por el Dr. De la Fuente, el Sistema Financiero se integra por:

²⁵ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit. Pág. 79

**SISTEMA
FINANCIERO
MEXICANO**

Autoridades Financieras
Entidades Financieras
Instituciones de servicios complementarios
Grupos Financieros
Otras entidades

A) Autoridades financieras, que son las dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado que llevan a cabo las funciones de regulación, supervisión y protección de los intereses del público usuario del sistema financiero mexicano, organizado de la siguiente manera²⁶:



**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

²⁶ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit. Pág. 81

La Autoridad financiera más importante del país es la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, que es la dependencia estatal que tiene a su cargo múltiples e importantes facultades respecto al sistema financiero, las cuales se encuentran establecidas en diversos ordenamientos legales, como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las Leyes del Sistema Financiero Mexicano.

Dentro de las funciones que le corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia financiera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala: se encarga de orientar la política del sistema bancario del país y de las instituciones financieras no bancarias, por lo que propone las líneas de política financiera, crediticia, bancaria y monetaria que fortalezcan el ahorro e incidan positivamente en el grado de certidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros; asimismo, se encarga de la adecuación del marco institucional, legal y estructural del sistema financiero, incorporando los planteamientos y necesidades de los diferentes intermediarios, a fin de garantizar la necesaria adecuación del marco jurídico a las condiciones económicas y financieras que vengán surgiendo, así como una mayor articulación entre

los diversos intermediarios; también coordina a las Instituciones de Banca de Desarrollo, Fondos Públicos de Fomento e intermediarios financieros no bancarios de desarrollo y vigila que dichas entidades conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Institucional de cada entidad y cuida que guarden congruencia con los mismos programas y presupuestos de dichas entidades, así como su ejecución.

Otra de las Autoridades financieras del este país, es el **Banco de México**, cuya naturaleza jurídica de acuerdo a los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley del Banco de México, se determina como una persona de derecho público, con carácter autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

Algunas de las finalidades del Banco de México, consisten en proveer a la economía del país de moneda nacional; en regular la emisión y circulación de la moneda, la intermediación y los sistemas financieros, así como los sistemas de pagos; en operar las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; en prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; en fungir como asesor del Gobierno Federal; así como

participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios del Servicios Financieros, (CONDUSEF) es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, la cual señala, que dicho organismo tiene como objeto promover la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

Cabe mencionar que parte de las funciones que ahora desempeña esta Comisión, eran desarrolladas anteriormente por las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas, Bancaria y de Valores, y la del Sistema de Ahorro para el Retiro, por lo que derivado de la creación de la CONDUSEF, es sólo un Organismo el encargado de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros.

El **Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)**, también es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. Este Instituto sustituyó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

El IPAB, de acuerdo a los artículos 1º, 2º y 67, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se encarga como su nombre lo indica a proteger el Ahorro, proporcionando a las Instituciones Financieras, un Sistema para la protección al ahorro bancario, que garantice el pago a través de la asunción por parte del propio IPAB, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la Ley a cargo de las Instituciones Financieras indicadas.

Por otra parte, a fin de supervisar a las diversas entidades financieras que existen dentro del Sistema Financiero Mexicano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con los siguientes órganos desconcentrados: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene por objeto regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad, correcto funcionamiento, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección a los intereses del público.

Esta Comisión, como órgano desconcentrado de la SHCP, está jerárquicamente subordinado a la misma, y tiene facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La supervisión que legalmente le corresponde a la CNBV, abarca la mayoría de las entidades del sector financiero, como son: Sociedades Controladoras de Grupos Financieros, Instituciones de Crédito, Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Bolsas de Valores, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, Almacenes Generales de Depósito, Uniones de Crédito, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Casas de Cambio, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Instituciones para el Depósito de Valores, Instituciones calificadores de Valores, Sociedades de Información Crediticia, y otras instituciones y fideicomisos públicos que

realicen actividades financieras respecto de las cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

La **Comisión Nacional de Seguros y Fianzas**, tiene como objetivo fundamental garantizar al público usuario de seguros y fianzas que los servicios y actividades que las entidades realizan, se apeguen a lo establecido por las Leyes.

El ámbito de supervisión de la CNSF, abarca a las Instituciones de Seguros, las Sociedades Mutualistas de Seguros, las Afianzadoras, las Reaseguradoras, los Agentes de Seguros y Fianzas, los Intermediarios de Reaseguro, las Sociedades de servicios complementarios o auxiliares en las operaciones de seguros, en cuyas acciones participen instituciones de seguros y filiales de instituciones financieras del exterior.

La **Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro**, concentra las facultades de regulación, control y vigilancia de los sistemas de ahorro, coordinando las acciones que en la materia tienen la SHCP, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Social y Banco de México, con la participación de organizaciones sociales de trabajadores y patrones. La creación, naturaleza jurídica, organización,

funciones y facultades de esta Comisión, serán analizadas en un capítulo subsecuente.

B) Entidades financieras, se definen como todos aquellos intermediarios financieros que cuentan con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en algunos casos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para captar, administrar, orientar y dirigir tanto el ahorro como la inversión del público.

Dentro de dichos intermediarios financieros se debe considerar a los bancos que realizan sucesiva y simultáneamente operaciones pasivas de crédito con el público y esos recursos los colocan también en el mismo público a través de operaciones activas; las compañías de seguros, que captan recursos en el mercado a través del cobro de primas sobre operaciones de seguros y su colocación mediante la inversión bien delimitada por la ley correspondiente; los almacenes generales de depósito a través de los títulos típicos que emiten, como son el certificado de depósito y el bono de prenda, con los que se constituyen en promotores indirectos del crédito y de la movilización de activos depositados en sus bodegas.

Atendiendo a la legislación que las regula, podemos dividir a las entidades financieras en los siguientes grupos²⁷:

ENTIDADES
FINANCIERAS

- Entidades del sector bancario
- Entidades del sector bursátil
- Entidades del sector asegurador y afianzador
- Entidades del sector de organizaciones y actividades auxiliares del crédito
- Entidades de los sistemas de ahorro para el retiro
- Entidades del sistema de ahorro y crédito popular

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A continuación, señalaré las entidades que integran cada grupo y la legislación que las regula:

1.- Entidades financieras del sector bancario; en donde se sitúan las Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo; los Fideicomisos Públicos del Gobierno Federal y los encomendados al Banco de México; el Patronato del Ahorro Nacional, las Sociedades Financieras de Objeto Limitado y las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, organizadas como Bancos Múltiples o Sociedades Financieras de Objeto Limitado, todas esta reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito.

²⁷ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit. Pág. 82

2.- Entidades Financieras del Sector Bursátil, en este apartado se encuentra a los Especialistas Bursátiles, las Sociedades de Inversión, las Casas de Bolsa, las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, y las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, organizadas como: Casas de Bolsa o Especialistas Bursátiles y Sociedades de Inversión, o Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, en este caso la ley que las regula es la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Sociedades de Inversión.

3.- Entidades Financieras del Sector Asegurador y Afianzador, en donde se ubica a las Instituciones de Seguros, los Intermediarios de Reaseguro, las Instituciones de Fianzas, las Sociedades Mutualistas de Seguros y las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, organizadas como Instituciones de Seguros o de Fianzas, reguladas por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

4.- Entidades Financieras del Sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en donde se sitúan los Almacenes Generales de Depósito, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Empresas de Factoraje Financiero, las Arrendadoras Financieras, las Uniones de

Crédito, las Casas de Cambio y las Filiales de Instituciones Financieras del Exteriores, organizadas como Organizaciones Auxiliares del Crédito o Casas de Cambio, reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

5.- Entidades Financieras de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en donde se encuentran a las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de Inversión Especializadas para el manejo de Fondos para el Retiro, reguladas por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

6.- Entidades Financieras del Sistema de Ahorro y Crédito Popular, aquí se ubican las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares, entidades reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

C) Instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades, este tipo de instituciones, son aquellas que autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prestan directa o indirectamente a los intermediarios financieros servicios complementarios o auxiliares en la realización de su objeto y su administración. Dentro de estas podemos señalar entre otras, a las sociedades de información

crediticia, las sociedades inmobiliarias propietarias o administradoras de bienes destinados a oficinas de los Bancos Múltiples, las Instituciones para el Depósito de Valores, la Bolsa Mexicana de Valores, los Agentes de Seguros, los Ajustadores de Seguros, los Agentes de Fianzas, las sociedades que se organizan para adquirir el dominio y la administración de bienes inmuebles destinados al establecimiento de oficinas de instituciones de fianzas.

D) Grupos financieros, atendiendo a lo establecido por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, los grupos financieros, son aquellos que integrados por una sociedad controladora y algunas entidades financieras que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios.

E) Otras entidades, en este apartado se tiene a las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, y a las sucursales de bancos extranjeros de primer orden "off shore".

A través de la revisión de los elementos que conforman el Sistema Financiero Mexicano, se ratifica que las AFORE y las SIEFORE, efectivamente

cumplen con las funciones de captación, administración tanto del ahorro como la inversión, características necesarias para ubicarlas dentro del Sistema Financiero Mexicano.

CAPITULO TERCERO

III. ACTUAL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

En este capítulo se analizará el marco legal en el que se encuadra el nuevo sistema de pensiones, que inició operaciones el día primero de julio de 1997 para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que se estudiarán las leyes que guardan relación con los sistemas previsionales, y los puntos en los que se sitúa dicha relación.

Asimismo, se detallará la forma en que opera el actual Sistema de Ahorro para el Retiro, atendiendo a las características que indica la Ley de la materia.

1. MARCO LEGAL.

Como consecuencia de la reforma a la Ley de Seguro Social, tendiente a mejorar la administración del Instituto y ampliar la calidad y cobertura de los servicios y prestaciones para los derechohabientes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y que entró en vigor el 1º de enero de 1997, y con la publicación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 1996, sufrieron

modificaciones otros ordenamientos legales vinculados con el ahorro para el retiro, tales como:

- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Ley General para regular las Agrupaciones Financieras.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Mercado de Valores.

Posteriormente fue emitida otra disposición legal que también regula la organización, procedimiento y funcionamiento de las entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Ahora bien, a fin de conocer el marco legal que regula a los sistemas de ahorro para el retiro; es necesario estudiar por separado cada uno de los cuerpos normativos que se relacionan con la materia.

A) LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Como se analizó en el Capítulo Primero, la creación del nuevo Sistema de

Ahorro para el Retiro está íntimamente vinculado a la Ley del Seguro Social, y es a través de este ordenamiento por medio del cual se da cabida a las Administradoras de Fondos para el Retiro y a las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, en el sistema previsional mexicano.

Dentro de la reestructura realizada en la nueva Ley, los seguros comprendidos en el régimen obligatorio que eran: Riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada y muerte, retiro y guarderías fueron modificados, por lo que a partir del 1º de Julio de 1997, el artículo 11 de la Ley del Seguro Social, señala que el citado régimen, ahora comprende los seguros de:

- I. Riesgos de Trabajo (RT);
- II. Enfermedades y Maternidad (EM);
- III. Invalidez y vida (IV);
- IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV); y
- V. Guarderías y Prestaciones Sociales (GPS).

La nueva estructura implicó la integración de los ramos de Invalidez y Vida; y la del Seguro de Retiro con los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, desintegrándose el antiguo seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

Resulta importante señalar que los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez corresponde administrarlos a las AFORES, mientras que los otros estarán a cargo del IMSS.

Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

La importancia de este seguro radica en la modificación del antiguo sistema de reparto, por un nuevo modelo previsional de capitalización individual con contribuciones definidas de manejo privatizado, por lo que a este nuevo sistema, le son aplicables las disposiciones legales relativas al funcionamiento, operación, reglamentación y regulación de las AFORE y SIEFORE, es decir, en general todas las reformas introducidas con el nuevo sistema de pensiones. Por ello, antes de proceder a la descripción de la manera en que la Ley del Seguro Social vigente regula el funcionamiento de las AFORES, es preciso saber cuando se está en presencia de la cesantía en edad avanzada y vejez.

La cesantía en edad avanzada se presenta de acuerdo al artículo 154 de la Ley del Seguro Social: *"cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad"*. Y si la privación del trabajo ocurre a los 65 años de edad, el artículo 162 del mismo ordenamiento señala que se estará en presencia de vejez. Las prestaciones derivadas de este seguro son: la pensión, la asistencia médica, las asignaciones familiares y la ayuda

asistencial. Para tener derecho a las mismas, el asegurado debe tener reconocidas ante el IMSS al menos 1,250 cotizaciones semanales.

Si el trabajador cesante (de 60 años o más) no reúne el total de semanas de cotización, podrá optar por retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión. Es pertinente aclarar que la cuenta individual es aquella que se abrirá para cada asegurado en las AFORES, para que se depositen en la misma las cuotas por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos y las aportaciones voluntarias. Dicha cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias. Aunque cabe aclarar que en el caso de la subcuenta de vivienda las AFORES deberán hacer entrega de los recursos al INFONAVIT.

En cuanto a la integración de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, opera del siguiente modo:

- En el ramo del retiro, el patrón aporta el 2% del salario base de cotización (SBC) del trabajador.
- En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, la aportación es tripartita: Patrón: 3.150% del SBC; trabajador: 1.125% del

SBC, y al Estado el 0.225% del SBC. Pero además habrá una cuota social a cargo del Estado equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal.

Los asegurados que reúnan los requisitos indicados con antelación, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, pudiendo optar por:

- Contratar una renta vitalicia²⁸ con la institución de seguros que elijan, la cual se actualizará anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).
- Mantener los recursos de su cuenta individual en la AFORE y efectuar retiros programados.²⁹ Si el asegurado opta por esta opción, podrá contratar en el momento que lo desee una renta vitalicia con la institución de seguros que prefiera.

Así pues, los recursos pertenecientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se integrarán en una cuenta individual que corresponderá

²⁸ Renta Vitalicia, es 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 (artículo 159, fracción IV de la Ley del Seguro Social).

²⁹ Retiro programado, es la modalidad mediante la cual se obtiene 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 (artículo 159, fracción V de la Ley del Seguro Social)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

individualizarla³⁰ y administrarla a las AFORE, quienes a su vez serán las que administren y operen a las SIEFORE, entidades éstas últimas que se encargarán de invertir los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores a fin de obtener los mayores rendimientos. Aunque la ley de la materia indica que las AFORE serán quienes administren y operen a las SIEFORE, se debe puntualizar que se trata de dos personas jurídicas distintas, como se estudiará en el siguiente capítulo.

Cabe mencionar que el 18 de marzo del 2002, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro publicó en el Diario Oficial de la Federación la Circular C-52-1 sobre las Reglas Generales a las que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, para la operación de los retiros programados y pensión garantizada. Dentro de esta disposición administrativa, debe considerarse lo señalado por la Regla Sexagésima Cuarta, relativo al establecimiento de un derecho que consiste en que al agotarse los fondos de la cuenta individual para el pago mensual de los retiros programados, el trabajador no quedará sin respaldo, sino que el IMSS con recursos del Gobierno Federal le entregará de por vida una "pensión garantizada", equivalente a un salario mínimo general del Distrito Federal y actualizable anualmente en febrero con base al Índice Nacional

³⁰ Individualizar, 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 generen.

de Precios al Consumidor. Esto es, que además de recibir el trabajador la totalidad de sus fondos y rendimientos, contará con el beneficio de que le sea otorgada una pensión vitalicia igual a un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

De lo anterior, se desprende que el trabajador que opte por pensionarse mediante la modalidad de retiro programado, tiene derecho a modificarla por una renta vitalicia, en el momento en que lo desee, siempre que el monto de dicha renta equivalga a por lo menos un salario mínimo. Ahora bien, en virtud del beneficio otorgado por la CONSAR, en la Circular citada, esta opción pierde relevancia ante el derecho automático del pensionado bajo la modalidad de retiro programado, de beneficiarse con la entrega de una pensión garantizada, una vez que se agoten los fondos con los que cuenta.

B) LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Este ordenamiento es el de mayor importancia con relación a la regulación del sistema de ahorro para el retiro, puesto que reglamenta el funcionamiento de éste, así como el de todos los organismos participantes. Ilustrando esto el artículo 1º dispone que : *La presente 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 esta ley y en las leyes del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como se analizó en el capítulo anterior, las figuras participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son dos entidades financieras integrantes del Sistema Financiero Mexicano, que intervienen captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que actúa como autoridad reguladora, que es la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, dichas figuras se definen a continuación:

1.- Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), son entidades financieras dedicadas única y exclusivamente a la administración de cuentas individuales de los trabajadores y encauzar los recursos en subcuentas, al igual que administrar sociedades de inversión.

2.- Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE), son instituciones dedicadas a la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores, a efecto de proporcionar a estos, mayores dividendos.

3.- La Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que como se señaló en el capítulo segundo es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que concentra las facultades de regulación, control y vigilancia de los sistemas de ahorro, coordinando las acciones que en la materia tiene la SHCP, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Social y Banco de México, con la participación de organizaciones sociales de trabajadores y patrones.

4.- Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, como su nombre lo indica, son empresas destinadas a la operación de la Base Datos Nacional SAR, la que a su vez contiene toda la información que tiene el Gobierno Federal derivada de los sistemas de ahorro, que se refiere a la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.(artículo 3° fracción IX, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro).

En relación con estas últimas cabe mencionar, que las mismas no son entidades financieras, ya que no cumplen con las funciones de captación y administración tanto del ahorro como la inversión, características indispensables para considerarse como entidades financieras. Sin embargo, es una figura creada por la Ley en cita, y que forma parte de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En el Capítulo Cuarto se estudiará en forma más amplia todo lo concerniente a las figuras participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

C) LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS.

Esta Ley, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; las actividades y operaciones que las mismas pueden realizar; así como los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora, en protección de los intereses del público usuario de los servicios correspondientes.(Artículo 1°)

Considerando que una de las finalidades del Sistema de Ahorro para el Retiro, es el establecimiento de planes de pensiones o de supervivencia relacionada con la edad, jubilación o retiro de personas, ya sea bajo esquemas privados o derivados de las leyes de seguridad, es que surgió la necesidad de realizar modificaciones a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, ya que dichos planes, de acuerdo a los artículos 7 y 8 fracción I, sólo podrán ser practicados por instituciones de seguros, constituidas en términos de lo establecido por la propia Ley, y que en forma exclusiva cuenten con la autorización para operar como Institución Aseguradora dedicada a fondos

de retiro.

Los seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, regulados por la Ley que se analiza, quedan comprendidos dentro de la operación de vida³¹, y como ya se indicó requieren de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para poder operar.

Asimismo, la operación y funcionamiento de este tipo de seguros se encuentran regulados por las disposiciones de la propia Ley y por las Reglas de Operación para los Seguros de Pensiones derivados de las Leyes de Seguridad Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero de 1997, y modificadas por acuerdo publicado el 18 de marzo de 1999.

Conforme a lo dispuesto por la Ley indicada, las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones, derivados de las leyes de seguridad social, deberán constituir las reservas indicadas, y constituir e incrementar las reservas técnicas específicas que requieren el manejo de tales seguros. Asimismo, se establece la obligación de crear un Fondo Especial, a través de la constitución de un fideicomiso cuya finalidad será contar con recursos financieros que, en caso necesario, apoyen el adecuado funcionamiento

³¹ El Art. 8° de la LGISMS, indica que las operaciones de vida, son aquellas que tengan como base del contrato, riesgos que puedan afectar la persona del asegurado en su existencia.

de esos seguros. También se fijan los requerimientos de capital mínimo pagado que se deberán afectar a la operación de los seguros de pensiones, así como los procedimientos y fechas en que el mismo deberá ser íntegramente pagado. Por otra parte se fija el marco a que deberá sujetarse la operación y los criterios generales de comercialización de este tipo de seguros.

También cabe señalar, que los artículos 70 y 29 fracción I de la Ley en cita, que las instituciones de seguros podrán invertir en el capital social de administradoras de fondos para el retiro y de las sociedades de inversión especializadas de fondos para retiros; estas inversiones podrán hacerse con los excedentes del capital mínimo pagado por cada operación o ramo que se les autorice, expresados en Unidades de Inversión, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe mencionar que para el caso de que la institución de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones sea declarada en estado de disolución, por encontrarse en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 119 de la Ley de la materia, el mismo ordenamiento en su artículo 129, dispone que los asegurados, beneficiarios, pensionados y reaseguradores tendrán el carácter de acreedores preferentes a aquellos del mismo grado; pero siempre prevalece el derecho de los asegurados, beneficiarios y pensionados sobre el que tengan los reaseguradores.

Con las modificaciones realizadas al ordenamiento que se analiza, se pretende establecer un marco jurídico de supervisión y vigilancia adecuada, para las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de pensiones, que garantice el debido funcionamiento de las mismas, en beneficio de los trabajadores del país, considerando que el objetivo principal de dichas instituciones es proporcionar una pensión digna al llegar el momento del retiro laboral.

D) LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

Este ordenamiento tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, así como establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, garantizando la protección de los intereses de las personas que celebren operaciones con cualquiera de los integrantes de dichos grupos.(Artículo 1º)

Las entidades financieras, como se señaló oportunamente, son organismos que se encargan de administrar los ahorros y recursos de las personas, destinándolos a obras de financiamiento de personas físicas o morales, integran los grupos financieros, dentro de éstas entidades encontramos a las AFORE y las SIEFORE. Cabe agregar que el grupo financiero puede formarse cuando menos por dos tipos diferentes de entidades financieras, tales como: instituciones de

banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros; pero si no se incluyen en el grupo a dos de las entidades mencionadas, deberán contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras que no sean sociedades operadoras de inversión o administradoras de fondos para el retiro.

Si se quiere incorporar una nueva sociedad a un grupo ya constituido; los artículos 10 y 11 de la Ley que se analiza, establecen que para la fusión de dos o más grupos, o la de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, o de una entidad financiera con cualquier sociedad; así como la separación de alguno de ellos, o la disolución del grupo, se necesita la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión del Banco de México y según corresponda de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, tratándose de fondos de ahorro para el retiro de los trabajadores.

Este ordenamiento en su artículo 19, les da el carácter de inversionistas institucionales, a las instituciones de seguros y fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas, a las sociedades de inversión comunes y a las especializadas en fondos para el retiro; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, que cumplan con los requisitos señalados en la Ley del

Impuesto Sobre la Renta, este tipo de inversionistas institucionales integrantes o controlados directa o indirectamente por participantes de un grupo, no podrán adquirir acciones representativas del capital de la controladora o de los demás integrantes del grupo.

Asimismo, este ordenamiento establece que las instituciones de crédito, las casas de bolsa, y las instituciones de seguros podrán invertir en porcentajes superiores al 1% en el capital social de las Administradoras de Fondos para el Retiro.(artículo 31, segundo párrafo)

Finalmente, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, al igual que las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo al artículo 34 de la Ley en comento, podrá ordenar la suspensión de la publicidad que realicen los grupos financieros, cuando sea inexacta, obscura, genere competencia desleal entre ellas, o que de alguna u otra manera provoque error en cuanto a las operaciones o servicios que presten.

En virtud de que el objetivo principal de este ordenamiento es la regulación de la organización y funcionamiento de los grupos financieros, y toda vez que las AFORE y las SIEFORE se encuentran dentro de las entidades financieras que integran los grupos financieros, es que se entiende la necesidad de realizar las

modificaciones indicadas, toda vez que el ordenamiento analizado esta encaminado a procurar el desarrollo equilibrado del sistema financiero del país, promoviendo una adecuada competencia, la prestación de servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros, el fomento al ahorro interno y su adecuada canalización a actividades productivas.

E) LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.

Esta Ley de acuerdo a lo señalado en su artículo 1º, tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano. Es decir, constituye la disposición fundamental en torno a la constitución y funcionamiento de las instituciones bancarias y el ejercicio de su actividad, así como las fuentes supletorias que rigen a las instituciones de crédito, estableciendo el criterio ordenador para evitar criterios de aplicación.

En relación con los sistemas de ahorro para el retiro, se reformaron los artículos 15 y 89 tercer párrafo de este cuerpo normativo. El primer precepto señala exactamente lo ordenado en el artículo 19 de la Ley de Agrupaciones Financieras, en el sentido de lo que debe entenderse por inversionistas

institucionales. Y el segundo numeral indica: *"Las instituciones de banca múltiple podrán invertir en el capital social de sociedades de inversión, sociedades operadoras de éstas, administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro...; además cuando no formen parte de grupos financieros, en el de organizaciones auxiliares de crédito, e intermediarios financieros no bancarios, que no sean casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores"*.

En el caso de este ordenamiento, se entiende su relación con los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ya que establece disposiciones relacionadas con la posibilidad de inversión que las instituciones de banca múltiple, tienen para participar en el capital social de las AFORES y SIEFORES, siempre que se cuente con las autorizaciones y opiniones respectivas.

F) LEY DEL MERCADO DE VALORES.

Este ordenamiento en términos de lo dispuesto por su artículo 1°, regula la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de éstos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de

Valores y las autoridades y servicios en materia de valores. Las autoridades en este sector, deberán procurar la protección de los intereses de los inversionistas, el desarrollo de un mercado de valores equitativo, eficiente, transparente y líquido, así como minimizar el riesgo sistémico y fomentar una sana competencia en el mismo.

Con las modificaciones operadas a esta legislación, se permite que las casas de bolsa puedan invertir en el capital de las administradoras de fondos para el retiro y en el de sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, previa anuencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo el parecer de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Considerando que el presente ordenamiento entre otras facultades, se encarga de regular la oferta pública de valores y las actividades de las personas que en él intervienen en el mercado de valores, se entiende su relación con los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ya que una de las figuras que participan de este sistema son las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, que son entidades financieras dedicadas a la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores, dichas inversiones como se estudiará en el siguiente capítulo podrá ser a través de valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquellos que se localicen en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

G) LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS.

La creación de esta Ley en el año de 1999, tiene por objetivo procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras. Para tal efecto, se creó la Comisión Nacional para la Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la cual es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las Instituciones Financieras, en el caso que nos ocupa a los usuarios de las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Con la expedición de esta Ley se derogaron la fracción XII del artículo 5º, 109 y 110 de los Sistemas del Ahorro para el Retiro.

La participación de la CONDUSEF, entre los usuarios y las AFORE o SIEFORE, puede ser por ejemplo, atendiendo y resolviendo consultas o reclamaciones que se formulen por los Usuarios, llevando a cabo los procedimientos conciliatorios que se presenten, actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con la Ley en

cita, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las entidades financieras.

Del análisis realizado en el presente capítulo, puede concluirse que el marco legal del Sistema de Ahorro para el Retiro gira en torno a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; pero que precisamente como consecuencia de la expedición de este cuerpo jurídico y de la regulación que se hace de tan importante tópico, tuvieron que actualizarse otros ordenamientos legales, a efecto de lograr una congruencia y compatibilidad entre todo el sistema normativo, evitando en lo posible la subsistencia de disposiciones contradictorias, que pudieran afectar el espíritu de la ley de la materia.

CAPITULO CUARTO

IV. ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

1.- ENTIDADES PARTICIPANTES.

Como se señaló oportunamente, dentro del nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro participan las siguientes entidades financieras: las AFORE (Administradoras de Fondos para el Retiro), las SIEFORE (Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro), y otras figuras auxiliares, como son las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, a las cuales la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, regula en forma amplia, en cuanto a su concepto, objeto, finalidad, facultades, prohibiciones, organización y funcionamiento, y que es necesario conocer, a efecto de contar con mayores elementos para determinar si es acertada la regulación de dicho sistema, o si por el contrario es preciso realizar algunas modificaciones.

A. AFORE (ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO).

a) CONCEPTO.

Jurídicamente, las AFORE, de acuerdo al artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 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 de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión.

Norahenid Amezcua Ornelas, define a las AFORE como *"instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y las empresas"*.³²

José Luis Trueba Lara, indica que las AFORE, *"...tienen cuando menos cuatro características fundamentales: son sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propio; administran de manera habitual y profesional, los fondos de pensiones de los trabajadores bajo un esquema de capitalización individual; cuentan con autorización de la CONSAR y sujetan su*

³² AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Ob. Cit. Pág. 29

contabilidad, información, publicidad y sistemas de comercialización a lo dispuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro".³³

Angel Guillermo Ruiz Moreno, señala que las AFORE, "deberán ser siempre sociedades anónimas de capital variable, y por lo tanto habrán de observar siempre las reglas de constitución y operación que para este tipo de personas jurídicas establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, desde luego con las modalidades que imponga de manera específica la LSAR, dado que sólo podrán operar como tales aquellas que sean autorizadas por la CONSAR. Por consiguiente, al ser personas físicas o morales distintas a quienes las integran, su objeto social consiste básicamente en abrir, administrar, consolidar y operar las cuentas individuales SAR de los asegurados estructurada en tres subcuentas básicas que son: a) la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; b) la subcuenta de vivienda; y c) la subcuenta de aportaciones voluntarias".³⁴

El Dr. Jesús de la Fuente, define a las AFORE, como: "entidades financieras, cuyo objeto exclusivo será el de individualizar la cuenta de cada trabajador y otorgar los beneficios que correspondan. Asimismo, estarán encargadas de individualizar los recursos de los trabajadores, canalizándolos a

³³ TRUEBA LARA, José Luis, Afores bajo la lupa, Times Editores, 1997, Págs. 76-77

³⁴ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Ob. Cit. Págs. 61-62

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

través de Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORES), con la finalidad de que cada trabajador obtenga un rendimiento sobre las aportaciones recibidas en su cuenta individual³⁵

En lo personal, defino a las AFORE, como entidades financieras constituidas como sociedades anónimas, que cuentan con autorización de la SHCP para efecto de individualizar y administrar las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a ellas, y para invertir los recursos de dichas cuentas a través de las SIEFORE, en operaciones de riesgo moderado con la finalidad de obtener rendimientos que garanticen una pensión digna y suficiente al momento de presentarse el retiro de la vida laboral del trabajador.

b) FINALIDAD.

En una forma general, puede señalarse que las AFORE tienen como finalidad la administración de los fondos de retiro de los trabajadores, de tal forma que obtengan una rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren, en aras de lograr los mayores beneficios para aquellos.

³⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Ob. Cit. Tomo II, Pág. 1040

En este marco y de una manera más precisa, el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro indica que las AFORE tienen como finalidades las siguientes:

1. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores, de conformidad con las normas de seguridad social. En el caso de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes, con apoyo en la información proporcionada por los institutos de seguridad social.
2. Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, en términos de lo ordenado por las leyes de seguridad social, al igual que las aportaciones voluntarias otorgadas por los trabajadores o patrones.
3. Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de éstas.
4. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público.
5. Prestar servicios de administración a las SIEFORE.
6. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del

capital de las sociedades de inversión que administren.

7. Operar y pagar los retiros programados, bajo las modalidades que la CONSAR disponga.
8. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores, en los términos de las leyes de seguridad social.
9. Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.
10. Todos aquellos de naturaleza similar a los antes expresados.

El listado anterior, muestra una serie de funciones a cargo de las AFORE, que son tanto de carácter público como privado, y que pretenden establecer claramente el ámbito de operación de estas administradoras, a fin de determinar en forma precisa su alcance jurídico.

c) ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

En lo que se refiere a la organización y operación de las AFORE, cabe decir, que es necesaria la autorización que para tal efecto otorgue la CONSAR, la cual será discrecional y deberá contar previamente con opinión de la SHCP, y se otorgará a aquellas instituciones que presenten una solicitud con propuestas

viales económica y legalmente, y además cumplan con los requisitos señalados en el artículo 19 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro los cuales son:

1. Presentar la solicitud y el proyecto de estatutos.
2. Presentar un programa general de operación y funcionamiento de divulgación de la información y de reinversión de utilidades, que satisfaga los requisitos mínimos exigidos por la CONSAR.
3. Los accionistas que tengan el mando de la Administradora, deberán presentar un estado de su situación patrimonial que comprenda un período de cinco años anteriores a su presentación, siguiendo los lineamientos que indique la CONSAR.
4. Las escrituras constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus modificaciones, deberán ser aprobadas por la CONSAR. Hecho lo anterior, se inscribirán en el Registro Público de Comercio. Y siempre, deberán proporcionar a la CONSAR copia certificada de las actas de asamblea y cuando proceda, el testimonio notarial en el que conste la protocolización de las mismas.

Por lo que se refiere al funcionamiento de las AFORE, se debe señalar que además de los requisitos ya señalados, se debe de satisfacer lo estipulado

en el artículo 20 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, que indica:

1. Ser Sociedades Anónimas, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la frase "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE", quedando terminantemente prohibido usar expresiones en idioma extranjero, el nombre de alguna asociación religiosa o política, símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público.
2. Tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de la Ley del SAR y de otras disposiciones de carácter general.
3. El número de sus administradores no será menor a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración.
4. Los integrantes del consejo de administración, el director general y el contralor normativo de las administradoras deberán ser autorizados por la CONSAR, teniendo que acreditar requisitos de solvencia moral y capacidad técnica y administrativa. La primera se acredita cuando cumplen con lo siguiente: a) No estar inhabilitado para ejercer el comercio, o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o en el sistema financiero mexicano; b) No haber sido condenado por sentencia firme por delito doloso y c) Gozar de prestigio profesional. Y la segunda, comprobando ante la CONSAR experiencia profesional de cuando menos cinco años en cargos directivos relacionados con la materia financiera de

seguridad social, jurídica o financiera.

El capital social de las AFORE estará integrado por acciones series "A" y "B". Las acciones serie "A", representan cuando menos el 51% de dicho capital y solamente podrán ser adquiridas por personas físicas y jurídico colectivas mexicanas, pero estas últimas deberán tener un capital mayoritariamente mexicano y deberán ser controladas también por mexicanos. Y las acciones serie "B", representarán el 49% restante del capital social, las que serán libremente suscritas, lo que implica que se podrán invertir capitales extranjeros.

No podrán participar de ninguna manera en el capital social de las AFORE, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Y por lo que se refiere a la participación, directa o indirecta, de las instituciones financieras del exterior, será de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales aplicables y las disposiciones de la SHCP.

Tampoco se autorizará la participación de los intermediarios financieros, grupos financieros o entidades financieras que no cumplan con los niveles de capitalización previstos en las leyes financieras que sean aplicables. Se considera que una entidad financiera no cumple con los niveles de capitalización

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

indicados, cuando se encuentren pendientes de cubrir apoyos financieros del Fondo Bancario de Protección al Ahorro o del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores.

El artículo 23 de la LSAR, establece que ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, el control de acciones de las series "A" y "B" por más del 10% del capital social de la administradora; salvo cuando lo autorice la CONSAR, en atención a que considere que no provoca conflictos de intereses.

Con relación a la participación accionaria indicada, el Reglamento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su artículo 3°, señala que "como una sola persona" se puede considerar:

- I. La persona moral que sea accionista de una AFORE y a las personas físicas o morales que a su vez participen directa o indirectamente en un 10% o más del capital social de dicha persona moral accionista de la administradora, y
- II. El cónyuge o las personas que tengan relación de parentesco civil, por consanguinidad o afinidad dentro de cualquier grado o hasta el segundo grado en la colateral, con algún accionista de la AFORE.

Las AFORE deberán contar permanentemente con un capital fijo sin derecho a retiro totalmente pagado, el cual deberá ser por lo menos igual al capital mínimo exigido que indique la CONSAR. Si el capital de aquellas se redujera por debajo del mínimo exigido, tendrán que reconstruirlo dentro de un término no mayor de 45 días naturales. (Artículo 24 de LSAR).

Existe una contradicción en la Ley, ya que indica que en aras de evitar que las AFORE se conviertan en prácticas monopólicas, ninguna podrá tener más del 20% de participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro, sin embargo, prevé la autorización por parte de la CONSAR de una participación mayoritaria en el mercado, siempre y cuando esto no represente perjuicio a los intereses de los trabajadores.(Artículo 26 LSAR)

Las inversiones con cargo al capital mínimo pagado exigido a las administradoras, deberán:

1. No exceder del 40% del capital mínimo pagado exigido del importe de las inversiones en mobiliario y equipo, en inmuebles, en derechos reales que no sean de garantía o en gastos de instalación, más el importe de las inversiones en el capital de las empresas que les presten servicios

complementarios o auxiliares. (La CONSAR podrá autorizar un mayor porcentaje, sin que exceda del 60%).

- II. Invertir en acciones de las sociedades de inversión que administren, el importe restante del capital mínimo pagado exigido.

En cuanto a reservas especiales, las AFORE estarán obligadas a mantener una de ellas invertida en las SIEFORE que administren, fijada por la CONSAR, con base en el total de carteras de éstas últimas. En caso de que la reserva tenga una disminución inferior al mínimo legal, la AFORE estará obligada a reconstituirla dentro de un plazo no mayor de 45 días naturales.(Artículo 28 LSAR)

En cuanto a la administración de las AFORE, las mismas deberán contar con un Consejo de Administración, integrado por consejeros independientes, expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social, quienes no tendrán ningún nexo patrimonial con las administradoras, ni vínculo laboral con los funcionarios o accionistas de las mismas. En tal sentido, los asuntos que requieren ser aprobados por la mayoría de los miembros del consejo de administración y contar con el voto aprobatorio de los consejeros independientes, son los siguientes:

EST. LIBRO NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

- I. El programa de autorregulación de administradora. Este contendrá las normas y actividades de los principales funcionarios de las administradoras, así como las acciones correctivas aplicables en caso de incumplimiento.
- II. Los contratos que la administradora celebre con las empresas con las que tenga nexos patrimoniales o del control administrativo; y
- III. Los contratos tipo que las administradoras celebren con los trabajadores y sobre las modificaciones a los prospectos de información.

Cada Administradora contará con un contralor normativo, quien será responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con las disposiciones legales aplicables. Éste será nombrado por la asamblea de accionistas de la propia AFORE, quien a su vez podrá suspenderlo, removerlo o revocar su nombramiento, debiéndose dar conocimiento de tal hecho a la CONSAR; reportará únicamente al consejo de administración y a la asamblea de accionistas, asistiendo a las sesiones de la AFORE, de las sociedades de inversión y del comité de inversión, pero sin derecho a voto.

Las funciones del contralor serán las siguientes:

- I. Verificar que se cumpla el programa de autorregulación de la AFORE.

- II. **Proponer al consejo de administración de la administradora modificaciones al programa de autorregulación de la misma, a efecto de establecer las medidas para prevenir conflictos de interés y evitar el uso indebido de la información.**
- III. **Recibir los informes del comisario y los dictámenes de los auditores externos para su conocimiento y análisis.**
- IV. **Informar a la CONSAR mensualmente del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, así como de las irregularidades que detecte de la AFORE.**

Por lo que atañe a las consultas y reclamaciones de los trabajadores y patrones, las AFORE contarán con una unidad especializada, que otorgará diversos servicios, observando las reglas que señalan el artículo 7° del Reglamento de la LSAR, y que son:

1. **Para consultas sobre el saldo de la cuenta individual y certificaciones del saldo de la subcuenta de vivienda, la administradora deberá proporcionarlo el mismo día que el trabajador lo solicite.**
2. **Para solicitud del último estado de cuenta emitido, la AFORE deberá expedir éste y tenerlo a disposición del trabajador, a más tardar en cinco días hábiles posteriores a la solicitud.**

3. Para avisos de cambio de domicilio o de beneficiarios sustitutos del trabajador, la AFORE deberá resolver y actualizar sus archivos informáticos, en un período no mayor a cinco días hábiles posteriores a la solicitud.
4. Las consultas o reclamaciones no comprendidas en los incisos anteriores, deberán responderse al solicitante dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a la fecha de su recepción.

En lo relativo a la relación de las AFORE con las SIEFORE, cabe apuntar lo siguiente:

- ◆ Las AFORE podrán prestar a las SIEFORE servicios de distribución y recompra de sus acciones, para lo cual podrán depositar dichos títulos en una institución para el depósito de valores.
- ◆ Las AFORE cubrirán todos los gastos de establecimiento, organización y los que sean menester para la operación de las SIEFORE.
- ◆ Las AFORE responderán directamente de todos los actos, omisiones y operaciones que efectúen las SIEFORE que operen, así como de sus funcionarios, con motivo de su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.

d) FACULTADES Y PROHIBICIONES.

Las facultades que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro otorga a las AFORE son varias y de cierto modo, ya se han hecho mención en los capítulos precedentes, por lo que a manera de resumen se pueden citar las siguientes:

- ◆ Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores.
- ◆ Recibir las cuotas y aportaciones derivadas de aquellas.
- ◆ Administrar a las SIEFORE.
- ◆ Cobrar comisiones a los trabajadores con motivo de su gestión, autorizados por la CONSAR.

En lo referente a las prohibiciones que tienen las AFORE, se encuentran consignadas en el artículo 38 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que a continuación se transcribe:

- I. Emitir obligaciones;
- II. Gravar de cualquier forma su patrimonio;
- III. Otorgar garantías o avales;
- IV. Adquirir valores, excepto cuando se trate las inversiones con cargo al

capital mínimo pagado exigido a las administradoras y la relativa a la reserva especial.

- V. Adquirir acciones representativas del capital social de otras administradoras, salvo que obtengan para ello autorización de la Comisión;
- VI. Obtener préstamos o créditos, con excepción de los expresamente autorizados por la Comisión;
- VII. Adquirir el control de empresas; y
- VIII. Las demás que les señale ésta u otras leyes.

De acuerdo al informe de actividades de la CONSAR relativo al ejercicio 2001, en el año del 2001, operaron en el mercado 13 AFORE, 2 integradas con capital cien por ciento nacional, 4 eran instituciones nacionales con participación minoritaria de capital extranjero y 7 eran entidades filiales de instituciones extranjeras. En conjunto el 40.8% del capital de las AFORE proviene de instituciones bancarias, 36.9% corresponde a firmas tenedoras de acciones, 19.3% tiene su origen en empresas aseguradoras, y el 3% restante pertenece a otro tipo de entidades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

B. SIEFORE (SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO).

a) CONCEPTO.

La Ley de los Sistemas del Ahorro para el Retiro contempla dentro del artículo 3º, fracción XI, la existencia de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

Norahenid Amescua Ornelas, señala que las SIEFORE son "sociedades de inversión con sus propias características, derivadas de una diferencia esencial con las otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios sino forzados de la masa de trabajadores, quienes por lo tanto no podrán retirar sus fondos en cualquier momento (liquidez por recompra de las acciones de la sociedad de inversión especializada Siefore) sino sólo podrá realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la LSS".³⁶

Ángel Guillermo Ruiz Moreno, indica que las SIEFORE "por disposición legal expresa tendrán también el carácter de intermediarias financieras porque, tal y como su propio nombre lo indica, las SIEFORE tendrán como objeto social

³⁶ AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Ob. Cit. Pág. 29-30.

exclusivo la inversión de los recursos provenientes de las cuentas individuales SAR que reciban en los términos de las leyes de seguridad social.”³⁷

A título personal, creo que se puede definir a las SIEFORE como entidades financieras, que reciben los recursos de provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores, y se dedican exclusivamente a invertirlos de manera que tengan seguridad en el ahorro y se proteja el patrimonio acumulado para el retiro del trabajador.

b) FINALIDAD.

Como se desprende del concepto señalado la finalidad de las SIEFORE consiste en acumular e invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores que reciban, a efecto de proporcionarles una seguridad en cuanto a su ahorro y mayores rendimientos; asimismo, se encargaran de operar los recursos de las AFORE. Es decir, el objeto primordial de las SIEFORE es que *“... inviertan los recursos de los trabajadores en un fondo de compraventa de distintos instrumentos financieros, con el fin de ofrecer un rendimiento atractivo a los trabajadores, cuidando en todo momento de minimizar el riesgo”*.³⁸

³⁷ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, Ob. Cit. Pág. 81.

³⁸ Gaceta Laboral, Amcri, Pág. 12.

De lo señalado, se desprende que el capital de las SIEFORE, realmente pertenece a los trabajadores, por lo cual resulta importante que los instrumentos financieros o valores en que se inviertan dichos recursos sean lo más seguros posibles y que además, proporcionen una rentabilidad adecuada que permita incrementar tanto el patrimonio del pensionado, como el ahorro interno del país, considerando este último como un objetivo paralelo en el desarrollo del nuevo sistema de pensiones.

c) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

Para poder organizarse y operar como SIEFORE, el artículo 40 de la LSAR, establece que se requiere autorización de la CONSAR, previa opinión solicitada a la SHCP, y el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I. Presentar una solicitud y el proyecto de estatutos.
- II. Presentar un programa general de operación y funcionamiento de la sociedad, con los requisitos exigidos por la CONSAR.
- III. Las escrituras constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus reformas, deberán ser aprobadas por la CONSAR, hecho lo cual, serán inscritas en el Registro Público de Comercio, proporcionando a ésta copia certificada de las actas de asamblea y en su caso, testimonio notarial en el

que consten aquéllas.

Además de lo anterior, es necesario que las SIEFORE para que puedan comenzar a funcionar, cumplan con los requisitos señalados en el artículo 41 de la Ley de la materia, que son:

- I. Ser sociedades anónimas de capital variable, y utilizar en su denominación o a continuación de ésta la expresión "Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro", o su abreviatura "SIEFORE".
- II. El capital mínimo exigido a la sociedad deberá estar íntegramente suscrito y pagado, el monto del mismo será determinado por la CONSAR, y estará representado por acciones de capital fijo que sólo podrá transmitirse previa autorización de ésta.
- III. Su administración estará a cargo de un Consejo de Administración.
- IV. Solamente podrán participar en el capital social fijo de la SIEFORE, la AFORE que solicite su constitución y los socios de la misma. La participación accionaria de las AFORE en el capital fijo de las SIEFORE que operen no podrá ser inferior al 99% de la parte representativa del capital social fijo.
- V. Únicamente podrán participar en el capital social variable de las SIEFORE, aquellos trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

individuales, así como las AFORE, de acuerdo a las disposiciones señaladas por la Ley de la materia.

- VI. Podrán mantener acciones en tesorería, que serán puestas en circulación en la forma y términos que señale el consejo de administración.
- VII. En caso de aumento de capital, las acciones se pondrán en circulación sin que rija el derecho de preferencia establecido por el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; y
- VIII. Podrán adquirir las acciones que emitan, procediendo a la disminución de su capital variable.

La Ley de la materia prevé la existencia en las SIEFORE de un Comité de Inversión que tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten aquella. Tal comité deberá sesionar por lo menos una vez al mes, requiriendo para su validez de la presencia de cuando menos un consejero independiente.(Artículo 42 LSAR)

Por cuanto a su régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores; de igual manera, deberá esforzarse para incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema

de pensiones. Para tal fin, procurará que las inversiones se canalicen por medio de su colocación en valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquellos que se localicen en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, para fomentar: a) la actividad productiva del país; b) la mayor generación de empleo; c) la construcción de vivienda; d) el desarrollo de infraestructura y e) el desarrollo regional.

Del análisis de los propósitos del régimen de inversión señalados, observamos que los mismos se concentran un cinco macro objetivos en beneficio de la economía nacional.

El régimen de inversión estará sujeto a las reglas impuestas por la CONSAR, quien tomará el parecer del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Comité Consultivo y de Vigilancia, además de las siguientes:

- I. El 100% de su activo total deberá estar representado por efectivo y valores; y
- II. La cartera de valores de las sociedades de inversión estará integrada por los siguientes instrumentos:

- a) Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal.
- b) Instrumentos de renta variable.
- c) Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas.
- d) Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo.
- e) Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC.
- f) Acciones de otras sociedades de inversión, excepto de las SIEFORE.

Los valores indicados en los incisos c), d) y e), deberán estar evaluados por una empresa calificadora de valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y en el caso de los señalados en el inciso b) sólo podrán ser adquiridos aquellos emitidos por empresas de reconocida solidez, solvencia y bursatilidad, respetando los criterios que para tal efecto emita el Comité de Análisis de Riesgos.

En el supuesto de que el activo de las SIEFORE sufra una variación mayor o menor a los límites legales establecidos, éstas podrá solicitar a la CONSAR autorización para mantener tal situación temporalmente, con la obligación de recomponer su cartera en el plazo que determine la propia CONSAR.

Como ya se indicó, dentro de las SIEFORE existe un Comité de Análisis de Riesgos el cual tendrá por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integran la cartera de las mismas sociedades. Este Comité estará compuesto por tres representantes de la CONSAR (uno de los cuales lo presidirá), dos de la SHCP, dos del Banco de México, dos de la Comisión Nacional Bancaria y dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

También existirá un Comité de Valuación, integrado por tres representantes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno de los cuales, lo presidirá, dos de la SHCP, dos del Banco de México, dos de la CONSAR y dos de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, este comité tendrá por objeto la valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las SIEFORE, estableciendo los criterios de valuación, los procedimientos y técnicas a que deberán apegarse las AFORE en la valuación de los valores que integran las carteras de las mismas.(Artículo 46 de la LSAR).

Las AFORE podrán operar varias sociedades de inversión, las que tendrán una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgo. Los trabajadores tendrán la facultad de elegir en cual de las SIEFORE que opere la AFORE que les lleve su cuenta se canalizarán sus recursos. Pero en todo

caso, las AFORE estarán obligadas a operar una SIEFORE, cuya cartera estará integrada fundamentalmente por los valores cuyas características preserven el poder adquisitivo de los trabajadores (de acuerdo al INPC), así como a los determinados por la Junta de Gobierno para tal fin.

Las SIEFORE elaborarán prospectos de información al público inversionista, que indiquen la situación patrimonial de la AFORE que opere a aquella, así como las políticas de inversión que seguirá la sociedad de inversión. Dichos prospectos serán remitidos a la CONSAR para su aprobación, precisando por lo menos los siguientes aspectos:

- I. La advertencia a los trabajadores afiliados de los riesgos que pueden derivarse de la clase de portafolios y carteras que integren la SIEFORE.
- II. El sistema de valuación de sus acciones, de acuerdo con los criterios fijados por el Comité de Valuación.
- III. La mención específica de que los trabajadores afiliados tendrán el derecho a que la propia SIEFORE, por conducto de la AFORE de ésta, les recompre a precio de valuación hasta el 100% de su tenencia accionaria en los siguientes casos:
 - a) Cuando tengan derecho a gozar de una pensión o a otra prestación contemplada por la Ley del Seguro Social.

b) Cuando se presente una modificación al régimen de inversión o de comisiones.

c) Cuando la CONSAR les designe AFORE.

d) Cuando soliciten el traspaso de su cuenta individual, en los plazos fijados por la CONSAR.

IV. Señalar en forma detallada el concepto e importe de las comisiones que se cobrarán al trabajador afiliado y explicar la forma de cálculo.

d) FACULTADES Y PROHIBICIONES.

Las facultades de las SIEFORE pueden sintetizarse en el hecho de que podrán invertir los recursos de los trabajadores en un fondo de compraventa de diversos instrumentos financieros, con el fin de ofrecer un rendimiento atractivo a los trabajadores, cuidando en todo momento de minimizar el riesgo.

Y en cuanto a las prohibiciones de las AFORE, el artículo 48 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro prevé una serie de supuestos, a saber:

- I. Emitir obligaciones;
- II. Recibir depósitos de dinero;
- III. Adquirir inmuebles;

- IV. Dar u otorgar garantías o avales, así como gravar de cualquier forma su patrimonio, salvo lo dispuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
- V. Adquirir o vender las acciones que emitan a precio distinto al que resulte de aplicar los criterios que dé a conocer el Comité de Valuación;
- VI. Practicar operaciones activas de crédito, excepto préstamos de valores emitidos, aceptados o avalados por instituciones de crédito, los cuales se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México. Tratándose de operaciones de reporto o de préstamo de valores, que en su caso se autoricen, las sociedades de inversión únicamente podrán actuar como reportadoras o prestamistas.
- VII. Obtener préstamos o créditos, salvo aquellos que reciban de instituciones de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, para satisfacer la liquidez que requiere la operación normal de acuerdo a lo previsto en esta ley. La obtención de estos préstamos y créditos se sujetará a las disposiciones de carácter general que expide el Banco de México, a propuesta de la Comisión;
- VIII. Adquirir el control de empresas.
- IX. Celebrar operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados y demás análogas a estas, así como cualquier tipo de operación distinta a compraventas en firme de valores, salvo cuando lo autorice el Banco de

México a propuesta de la Comisión;

- X. Celebrar operaciones que de manera directa o indirecta tengan como resultado adquirir valores, por más de un cinco por ciento del valor de la cartera de la sociedad de inversión de que se trate, emitidos o avalados por personas físicas o morales con quienes tenga nexos patrimoniales o de control administrativo. La Comisión en casos excepcionales y atendiendo a las consideraciones del caso concreto, podrá autorizar la adquisición de los valores que se refieren el párrafo anterior hasta por un diez por ciento;
- XI. Adquirir valores extranjeros de cualquier género; y
- XII. Las demás que señalen esta u otras leyes.

C. CONSAR (COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO).

a) CONCEPTO.

La CONSAR, creada en 1994 "es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrada por representantes de entidades del Gobierno Federal, los institutos de seguridad social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones, comisión que concentra las facultades de regulación, control y vigilancia del

SAR, a efecto de alcanzarse coordinación entre las entidades e institutos señalados y las entidades financieras participantes en el SAR, permitiéndose avanzar en la simplificación, eficiencia del SAR y pasar de la etapa de ahorro a la de inversión de los recursos de los trabajadores por medio de las AFORE y SIEFORE".³⁹

b) FINALIDAD.

La CONSAR tiene como finalidad la regulación de todas las operaciones relativas a los sistemas de ahorro para el retiro, así como las actividades de las entidades financieras, instituciones de seguridad social y participantes de aquellos (AFORE, SIEFORE, ETC.), vigilando que su funcionamiento y organización estén acordes a las disposiciones legales y en caso de no ser así, imponer las sanciones correspondientes y las acciones legales conducentes.

Es decir, éste organismo fue creado con la idea de que la actuación de las instituciones antes señaladas estuviera sujeta a vigilancia, evitando con ello que se cometan arbitrariedades que afecten directamente los intereses de los trabajadores y concretamente, que se haga mal uso de sus ahorros y recursos económicos.

³⁹ AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Ob. Cit., Pág. 68

Tomando en cuenta que la finalidad de la CONSAR consiste en regular las operaciones relativas a los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se puede señalar que el marco jurídico aplicable a esta Comisión es el siguiente:

- 1.- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el DOF el 23 de mayo de 1993.
- 2.- Reglamento Interior de la CONSAR, publicado en el DOF el 19 de junio de 1997.
- 3.- Manual de Organización de la CONSAR del 7 de octubre del 2000.
- 4.- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicado en el DOF el 10 de octubre de 1996.
- 5.- Ley del Seguro Social (Artículos 10, 183-A a 183-5, 231 Bis, 240, fracc. XIV, 253, fracs. I y X Bis, 271, 280 Bis y los Transitorios Segundo al Noveno).
- 6.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 7.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (Arts. 16, 29, fracs. II y III, 35 al 38, 40, 43, 55, 59, Transitorios Quinto, Séptimo al Décimo Segundo).

c) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

Los órganos de gobierno de la Comisión son la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

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

De acuerdo al artículo 8° de la LSAR, a la Junta de Gobierno le corresponde:

- I. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las AFORE y SIEFORE.
- II. Ordenar la intervención administrativa o gerencial de las entidades financieras participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, (exceptuando a las instituciones de crédito y de seguros)
- III. Aprobar el nombramiento de los consejeros que no requieran aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia, y de los directores generales, funcionarios de los niveles inmediatos inferiores, comisarios, y apoderados, que presten sus servicios a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito y de seguros.

- IV. Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las SIEFORE, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia.
- V. Determinar 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.
- VI. Establecer los términos y condiciones a que deberán sujetarse las AFORE, respecto a los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza o control de aportaciones.
- VII. Conocer acerca de las violaciones legales cometidas por los participantes en los sistemas del ahorro e imponer las sanciones correspondientes.
- VIII. Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas del ahorro para el retiro, que le sea presentado por el Presidente de la Comisión, a fin de remitirlo al Congreso de la Unión y solicitar informes especiales o generales al Presidente de la Comisión.
- IX. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para ser remitidos a la SHCP para su aprobación definitiva.
- X. Nombrar y remover a los vicepresidentes, su Secretario y el Suplente de éste, a propuesta del Presidente de la CONSAR.
- XI. Aprobar la estructura y organización de la CONSAR.
- XII. Resolver sobre otros asuntos que el Presidente de la Comisión someta a

su consideración.

El Presidente de la CONSAR será nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y será la máxima autoridad de dicha Comisión, quien contará de acuerdo a los artículos 11 y 12 de la LSAR, con las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Tener la representación de la CONSAR y el ejercicio de sus facultades.
- II. Dirigir administrativamente a la CONSAR.
- III. 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 la Comisión.
- IV. Proponer los proyectos de las disposiciones administrativas que le corresponda emitir a la Comisión
- V. Proponer el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes, del Secretario, del suplente de este, y del personal de la Comisión.
- VI. Supervisar a los participantes del sistema del ahorro para el retiro.
- VII. Presentar ante la Junta de Gobierno el presupuesto de ingresos y egresos de la CONSAR, así como informar a la Junta de Gobierno del ejercicio del mismo.
- VIII. Las demás que le delegue la Junta de Gobierno o le sean atribuidas por la

Ley de la materia o algunas otras.

Ahora bien, con el fin de cumplir con los principios de seguridad social en México, la CONSAR contará con un órgano tripartito, llamado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores obrero, patronal y del Gobierno, el cual tiene por objeto salvaguardar los intereses de las partes involucradas. Entre las principales facultades de éste comité se encuentran las siguientes:

- a) Conocer de los asuntos que se sometan al Presidente de la CONSAR, referentes a la adopción de criterios y políticas en materia de los sistemas de ahorro para el retiro.
- b) Vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro, evitando conflictos de interés y prácticas monopólicas.
- c) Conocer lo concerniente a la administración de las cuentas individuales.
- d) Conocer de las autorizaciones para la constitución de las AFORE Y SIEFORE, así como de las modificaciones y revocaciones de las mismas.
- e) Aprobar los nombramientos de los contralores normativos y de los consejeros independientes de las AFORE y SIEFORE, al igual que sobre la amonestación, suspensión, remoción e inhabilitación de éstos.
- f) Emitir opinión sobre la información, publicidad y lineamientos en general

respecto a los sistemas de ahorro para el retiro.

- g) Las demás que le establezca la Ley o los asuntos que a consideración de la Junta de Gobierno estime pertinentes.

d) FACULTADES.

Las facultades de la CONSAR se encuentran contempladas en el artículo 5º de la Ley de los Sistemas para el Retiro, entre las que sobresalen:

- a) Regular lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas.
- b) Expedir las normas a las cuales quedarán sujetos los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro.
- c) Emitir reglas para la operación y pago de los retiros programados.
- d) Otorgar, modificar y revocar las autorizaciones y concesiones a las AFORE, SIEFORE y empresas operadoras.
- e) Supervisar a los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro.
- f) Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR.
- g) Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la ley.

- h) Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de las instituciones de crédito y las AFORE.
- i) Dar a conocer a la opinión pública informes sobre aspectos de los sistemas de ahorro para el retiro.

D. EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

La Base de Datos Nacional del SAR, es propiedad exclusiva del Gobierno Federal, y se encuentra integrada por la información de los sistemas de ahorro para el retiro, la cual a su vez consiste en la información individual de cada trabajador y el registro de la AFORE en que cada uno de los trabajadores se encuentra afiliado.

Las empresas operadoras de la Base de Datos deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, y debido al interés del Gobierno Federal en la información que se maneja, sólo podrán participar en su capital social personas de nacionalidad mexicana y deberán tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido de conformidad por lo dispuesto por la LSAR. (Artículo 58 LSAR)

Cabe mencionar que actualmente, sólo existe una empresa operadora de la base de datos, que cuenta con concesión por parte del Gobierno Federal, y se trata de Procesar, S.A. de C.V.

a) OBJETO.

El objeto de las empresas operadoras se encuentra determinado tanto en el artículo 58 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, al igual que en el artículo 14 del Reglamento de ésta. El primero de éstos preceptos contempla lo siguiente:

1. Administrar la Base de Datos Nacional del SAR.
2. Promover un ordenado proceso de elección de la AFORE por los trabajadores.
3. Coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de las cuentas individuales de éstos últimos de una AFORE a otra.
4. 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.
5. Establecer el procedimiento que permita que la información derivada de los

sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, los institutos de seguridad social y la Comisión.

6. Indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe las transferencias de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las AFORE.
7. Procurar mantener depurada la Base de Datos Nacional SAR. Para tal efecto, procurarán evitar la duplicidad de cuentas, incentivando la unificación y traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta para el trabajador.

Por su parte, el artículo 14 prevé las siguientes funciones de las Empresas Operadoras:

- a) Generar y mantener actualizado un listado de los trabajadores que no hayan elegido AFORE, que contenga su domicilio y el nombre de su patrón.
- b) Recibir del INFONAVIT la información relativa a los trabajadores, a los que les asigne y cancele créditos, así como informar de lo anterior a las AFORE.
- c) Informar al INFONAVIT de las aportaciones y descuentos que se reciban

y correspondan a trabajadores a los que se les haya asignado un crédito de aquel.

- d) Informar a quien la CONSAR les indique, las tasas de rendimiento de la cuenta concentradora, que a su vez les haya informado el Banco de México.

Como se observa de los incisos anteriores, la información que concentra la empresa operadora de la Base de Datos Nacional del SAR, es de vital importancia, ya que se trata de todos los datos de las cuentas individuales existentes en este país, importantes para el Gobierno Federal, para la CONSAR, para las AFORE, para las SIEFORE, e incluso para las autoridades administrativas como la CONDUSEF, o bien autoridades jurisdiccionales que conozcan de los conflictos que pudieran surgir en este ámbito.

b) FINALIDAD.

La finalidad que persiguen éstas Empresas Operadoras es la identificación de las cuentas individuales en las AFORE e instituciones de crédito, la certificación de los registros de trabajadores en las mismas, el control de los procesos de traspasos, así como la instrucción al operador de la cuenta concentradora, sobre la distribución de los fondos de las cuotas recibidas a las

AFORE correspondientes.

c) ORGANIZACIÓN.

La función que desempeñan estas empresas, se considera de interés público, y solamente podrá llevarse a cabo por las compañías que gocen de la concesión del Gobierno Federal, la que se otorgará discrecionalmente por la SHCP, previa solicitud de opinión a la CONSAR.

Además de la concesión otorgada, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Debe constituirse como sociedad anónima de capital variable;
- II. Solamente podrán participar en su capital social las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana;
- III. Deberán tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido de acuerdo a las disposiciones aplicables.

d) TERMINACIÓN O REVOCACIÓN DE CONCESIÓN.

Las concesiones para operar la Base de Datos Nacional del SAR, podrán

terminar cuando se dé cumplimiento al plazo o término por el que se hayan otorgado; por renuncia del concesionario; porque le sea imposible cumplir con su objeto o finalidad; porque sea declarada una causa de utilidad pública que implique su rescate; por liquidación o quiebra de su titular o cualquier otra causa de las previstas en la Ley de la materia, Reglamento aplicable u otra disposición administrativa aplicable.

El hecho de que se termine la concesión no implica que se extingan las obligaciones pendientes de cumplimiento, contraídas por el titular de esa concesión durante su vigencia.

Ahora bien, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, también contempla la revocación de la concesión, por alguna de las causas siguientes:

1. Dejar de cumplir con los requisitos que para el otorgamiento se establecen;
2. Dejar de cumplir con el fin para el cual fue otorgada la concesión;
3. Dar uso indebido a la información objeto de la concesión;
4. Dejar de cumplir con las condiciones o términos en que se otorgó la concesión o infringir lo dispuesto en la Ley, Reglamento o disposiciones aplicables;
5. Dejar de pagar los derechos que le correspondan;

6. Dejar de observar los principios de confidencialidad y reserva de información;
7. Incumplir con planes de trabajo;
8. Permitir que participen en su capital social personas distintas a las autorizadas por Ley;
9. No proporcionar a la Comisión la información que esta obligada a entregarte;
10. Cambio de nacionalidad del concesionario;
11. Suspensión en forma total, de la prestación de los servicios sin autorización de la SHCP, salvo caso fortuito o fuerza mayor;
12. Ejecutar u omitir actos que impidan la prestación continua de los servicios concesionados.

2. OPERATIVIDAD DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Una vez que conocemos, el concepto, finalidad, organización, y funcionamiento de las entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, se analizará y entenderá la manera en que opera el aludido Sistema.

2.1 CUENTA INDIVIDUAL.

La cuenta individual de los trabajadores conforme al artículo 159 de la Ley del IMSS, 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, patronal y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias...".

Para abrir las cuentas individuales, se les asigna a los trabajadores un Número de Seguridad Social al ser afiliados a los institutos de seguridad social. En cuanto a la apertura de las cuentas individuales y afiliación a una AFORE el proceso es el siguiente:

- ◆ Se debe de llenar una solicitud de registro en la AFORE que se elija.
- ◆ Mostrar la credencial que lo acredite como afiliado a la institución de seguridad social, así como una identificación oficial.
- ◆ Firmar un contrato con la AFORE correspondiente, en donde consta la voluntad del interesado sobre su elección.
- ◆ Los trabajadores podrán solicitar su registro en una AFORE, acudiendo directamente a las oficinas de esta, o a través de los agentes promotores que actúan por cuenta y orden de ellas, en la inteligencia que estos

promotores no podrán recibir dinero de los trabajadores, ni pagos de aportaciones voluntarias.⁴⁰

Los trabajadores tienen derecho a elegir la Administradora de Fondos para el Retiro que más les convenga, así como a solicitar que las subcuentas del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda, previstas en la Ley del Seguro Social vigente hasta el 31 de diciembre de 1996, se transfieran a la Administradora elegida por este.

Por su parte, las Administradoras están obligadas a abrir la cuenta individual o realizar el traspaso de la misma, en todos aquellos casos en que los trabajadores cumplan con los requisitos legales establecidos. En el segundo supuesto, el trabajador sólo podrá solicitarlo una vez en un año calendario, contado a partir de la última ocasión en que haya ejercitado este derecho, a excepción de que sufra variación el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entre en estado de disolución.

Del mismo modo, será aplicable lo dicho en el párrafo que antecede el derecho de los trabajadores para invertir los recursos de su cuenta individual en

⁴⁰ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, Op. Cit. Pág. 127

otra sociedad de inversión, que sea operada por la misma administradora que se encuentre operando dicha cuenta.

Los trabajadores podrán solicitar en cualquier tiempo a las administradoras, estados de cuenta adicionales a los que por ley están obligadas a enviar periódicamente. (La AFORE esta obligada a enviar los estados de cuenta, por lo menos una vez al año)

Es de mencionar que hasta que no se llevaron a cabo en su totalidad los procesos de individualización de las cuentas de los trabajadores, el Instituto Mexicano del Seguro Social, mantuvo abierta a su nombre en el Banco de México, una cuenta llamada "concentradora", en la cual se depositaron los recursos correspondientes a las cuotas obrero, patronales, contribuciones del Estado y cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, manteniéndose tal situación, hasta en tanto los trabajadores eligieran la administradora que operará aquéllas. Dichos recursos se invirtieron en valores o créditos a cargo del Gobierno Federal, aplicándose el rendimiento que para el caso hubiera determinado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴¹

⁴¹ Los recursos del trabajador que se mantuvieron en la Cuenta Concentradora, obtuvieron un rendimiento del 2% real anual, de acuerdo al informe de actividades presentado por la CONSAR en el 2001.

Terminado el plazo establecido por la Ley⁴² para que los trabajadores eligieran AFORE, y si no se realizó esta elección, con la finalidad de preservar el valor adquisitivo del ahorro de aquellos, sus recursos fueron enviados a la Administradora que eligió la CONSAR, para que fueran colocados en una sociedad de inversión, cuya cartera este integrada básicamente por los valores previstos en el artículo 43, fracción II, de la Ley comentada. Ahora bien, la Ley del SAR autoriza el proceder de la CONSAR con el objeto de evitar que los recursos de los trabajadores, por el hecho de no estar depositados en una cuenta individual administrada por una AFORE no les reporten utilidad, motivo por el cual las envían a la que la CONSAR indique, para que sean colocados en una sociedad inversión, en valores que les reporte mejores rendimientos.

La ventaja para los trabajadores que se les designa Administradora estriba en el hecho de que éstos, para el caso de que quieran traspasar sus recursos a otra, no tendrán que sujetarse al año de espera exigido por la ley para aquellos trabajadores que eligieron AFORE libremente.

De acuerdo al informe de actividades 2001, emitido por la CONSAR, al final de ese año las AFORE administraron un total de 26,518,534 cuentas individuales, mismas que representaron el 97.1% del mercado potencial

⁴² De acuerdo a lo señalado por el artículo 7º transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el plazo máximo establecido fue de cuatro años contados a partir del día primero de enero de 1997.

estimado para 2001 en 27,319,820 cuentas. Del total de cuentas administradas por las AFORE, 19.5 millones corresponden a trabajadores que decidieron afiliarse a alguna administradora, en tanto que 7.1 millones de cuentas se transfirieron a las AFORE en el proceso de asignación de cuenta concentradora que realizó la propia CONSAR.⁴³

Los valores en que pueden ser colocados los recursos de los trabajadores de acuerdo al artículo 43, fracción II de la LSAR son:

- a) Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal;
- b) Instrumentos de renta variable (estos podrán ser adquiridos solamente por las sociedades de inversión);
- c) Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas;
- d) Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo;
- e) Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al Índice de Precios al Consumidor; y
- f) Acciones de otras sociedades de inversión, excepto sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro...

⁴³ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Ob. Cit., Págs. 11 y 12

En cuanto a los valores referidos en los incisos c), d) y e), los mismos, deberán estar evaluados por una empresa calificadora de valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Cabe mencionar que el régimen de inversión con el que actualmente operan las SIEFORE entró en vigor en diciembre de 2001, toda vez que el mismo no había tenido modificaciones desde 1997. El nuevo régimen de inversión tiene por finalidad propiciar una mayor diversificación de las inversiones de forma que se disminuyan los riesgos ante eventos imprevistos en los mercados y se posibilite la obtención de un mejor rendimiento para el ahorro del trabajador. Por ello, ahora se permite invertir en instrumentos denominados en dólares, yenes y euros, emitidos por el Gobierno Federal y por empresas privadas mexicanas. Este régimen, además de permitir la compra de títulos emitidos por empresas paraestatales, también contempla la inversión en instrumentos denominados en UDIS, emitidos por entidades federativas, municipios y el Distrito Federal. Se amplió el margen de inversión en Certificados de Participación Ordinarios (CPO) emitidos por un fideicomiso bancario, en los que la institución de crédito actué como fiduciario de derechos de terceros. También se contempla la posibilidad de operar instrumentos derivados y realizar préstamos de valores.⁴⁴

⁴⁴ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Ob. Cit. Págs. 20, 21 y 22.

El informe de actividades de la CONSAR en el 2001, antes citado, también indica que las carteras de las SIEFORE alcanzaron al cierre del año 2001 un valor de 248,176.1 millones de pesos, lo que representó un crecimiento de 51.7% nominal respecto del año 2000.

La mayor parte de este patrimonio se encuentra invertido en instrumentos de mediano y largo plazos emitidos por el Gobierno Federal, aunque la propia CONSAR reportó un creciente flujo de recursos hacia el sector privado. La inversión de las SIEFORE en instrumentos de empresas privadas e instituciones financieras sumó 25,274.0 millones de pesos, lo que equivale a 10.2% del valor de la cartera total de las SIEFORE básicas.

Con el fin de que se incremente el monto de la pensión y estimular el ahorro interno de largo plazo, se impulsarán las aportaciones voluntarias de los trabajadores o patronos a la subcuenta de ahorro voluntario, en cualquier tiempo; o también otorgando las administradoras incentivos en las comisiones a los trabajadores por la permanencia de sus aportaciones. De estas aportaciones podrán efectuar los trabajadores retiros cada seis meses, dando aviso oportunamente a las administradoras, en términos de los contratos aprobados previamente por la CONSAR.

El saldo de la cuenta individual, una vez deducido el importe de los recursos provenientes de la subcuenta de aportaciones voluntarias, será considerado por el IMSS para la determinación del monto constitutivo, a fin de calcular la suma asegurada que se entregará a la institución de seguros elegida por el trabajador o sus beneficiarios para la contratación de las rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia. Cada trabajador o sus beneficiarios resolverá si los recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias los reciben en una sola exhibición o los utilizan para incrementar los beneficios de la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia.

Los procedimientos referentes al cálculo del monto constitutivo para la contratación de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia, en términos del artículo 81 de la LSAR, estarán a cargo de un comité integrado por once miembros: tres por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, quien lo presidirá; dos por la SHCP; dos por el IMSS; dos por el ISSSTE y dos por la CONSAR.

2.2 REGISTRO DE PLANES DE PENSIONES ESTABLECIDOS POR PATRONES O DERIVADOS DE CONTRATACION COLECTIVA.

Los planes de pensiones establecidos por patrones o derivados de contratación colectiva o por la CONSAR o las AFORE, deben enfocarse a la protección de los trabajadores, los cuales serán registrados ante la Comisión, a fin de que a éstos les sean entregados los recursos de su cuenta individual por la AFORE que la opere, ya sea en una sola exhibición o colocándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, para que adquieran una pensión de cesantía en edad avanzada, pudiendo optar por las siguientes alternativas:

- I. Contratar con la institución de seguros de su elección una renta vitalicia que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al INPC.
- II. Mantener el saldo de su cuenta individual en una AFORE y efectuar con cargo a éste, retiros programados. El trabajador que opte por esta opción podrá contratar la renta vitalicia en cualquier momento, salvo el caso de que la renta mensual vitalicia a convenirse fuera inferior a la pensión garantizada.

Para efectuar el retiro de los recursos de la cuenta individual en los supuestos anteriores, la pensión que recibirá conforme al plan de pensiones

registrado más la que correspondería si contratara una renta vitalicia con los recursos de su cuenta individual, no deberá ser inferior a la pensión garantizada (equivalente a un salario mínimo general para el D.F., la que se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al INPC), más un 30%.

2.3 INDIVIDUALIZACION DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES, ESTADOS DE CUENTA Y COMISIONES.

Las AFORE como responsables de la administración de las cuentas individuales deberán llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) Recibir, por conducto de las empresas operadoras, la información referente a las cuotas y aportaciones del seguro, las aportaciones al INFONAVIT, las aportaciones voluntarias, y en su defecto, las cuotas del seguro de retiro.
- b) Recibir la información y recursos de las aportaciones voluntarias que se entregan directamente en sus oficinas.
- c) Recibir e invertir en las SIEFORE que administren, los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, relativa al seguro, de la subcuenta de aportaciones voluntarias y en su caso, de la subcuenta del seguro de retiro, de conformidad con el porcentaje de participación que hayan elegido los trabajadores.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- d) Emitir y entregar estados de cuenta.
- e) Individualizar los recursos e información de las cuentas individuales que administren.

Como se puede observar una de las acciones a realizar por las AFORE, es la individualización de los recursos e información de las cuentas individuales que administren, para tal efecto, las administradoras tienen que cumplir con lo siguiente:

1. El registro individual de movimientos por las cuotas y aportaciones recibidas, deberá efectuarse dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de la información que sobre las mismas les entregan las empresas operadoras o los trabajadores en forma directa.
2. El registro de movimientos en las cuentas individuales por la compraventa de acciones de las SIEFORE que administren, deberá realizarse al precio de operación y en concordancia con los porcentajes de participación de cada cuenta individual.
3. Una vez registrados los movimientos de cuotas y aportaciones, podrá llevarse a cabo el registro de movimientos por comisiones en las cuentas individuales.

En cuanto a las comisiones que cobren las AFORE, el Reglamento de la LSAR establece que las mismas sólo podrán realizarse una vez que hubieran registrado los movimientos antes mencionados; y si cobran comisiones sobre saldos, sólo podrán cobrar éstas cuando los recursos se encuentren efectivamente invertidos en las SIEFORE y se hayan registrado las provisiones diarias necesarias en la contabilidad de estas últimas.

Los trabajadores deberán notificar sus cambios de domicilio a la administradora que opere su cuenta individual, con el fin de que los estados de cuenta se envíen, por lo menos una vez al año al domicilio señalado.

El cobro de comisiones por parte de las administradoras a los trabajadores está restringido a ciertos supuestos, a saber:

- a) Expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la ley.
- b) Consultas adicionales a las previstas en la ley o en el Reglamento.
- c) Reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores.
- d) Pago de retiros programados.
- e) Por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las comisiones que cobren las AFORE, deben ser previamente aprobadas por la CONSAR y pagarse en efectivo directamente por el trabajador..

2.4 EL PROCESO DE ELECCION POR PARTE DE LOS TRABAJADORES DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO.

Este apartado, se encuentra regulado por los artículos 28 al 35 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La manera en que los trabajadores pueden elegir la AFORE que más les convenga puede ser directamente o a través de los promotores de dicha entidad. Una vez que ha sido elegida por los trabajadores, deben señalar la SIEFORE operada por la administradora en que desean se inviertan sus recursos y su proporción.

El instrumento en el cual constan las obligaciones y derechos de los trabajadores y de las AFORE es el Contrato de Administración de Fondos para el Retiro. La AFORE, al recibir la solicitud deberá certificarse que la misma cumpla con los requisitos establecidos por la CONSAR, y de serlo así, inscribirán la solicitud en la Base de Datos Nacional del SAR, surtiendo efectos desde ese momento. Tal certificación consistirá en asegurarse que el trabajador solicitante

tiene un número de seguridad social asignado; que no tiene otra cuenta abierta o si la tiene, que el traspaso se realice en términos de ley. Dicha certificación deberá efectuarse en un plazo no mayor de diez días contados a partir de la solicitud del registro.

Conforme a lo establecido en la legislación aplicable, la asignación de cuentas realizada por la CONSAR se basó en la eficiencia y estados Financieros de las Administradoras, procurando la estabilidad y equilibrio del Sistema.

De acuerdo al Informe de Actividades 2001, emitido por la CONSAR en abril del 2002, esa Autoridad distribuyó más de siete millones de cuentas entre las 11 AFORE que concurrieron a esa asignación. Como consecuencia de dicha asignación, los trabajadores que no habían elegido AFORE comenzaron a obtener niveles de rendimientos superiores a los de la cuenta concentradora, además de preservarse en todo momento el derecho a que, si así lo decidían, se pudieran cambiar a la Administradora de su preferencia de manera inmediata.⁴⁵

⁴⁵ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Ob. Cit. Pág. 19.

2.5 TRASPASO DE CUENTAS INDIVIDUALES.

Los trabajadores tendrán la facultad de traspasar sus cuentas individuales a otra Administradora (administradora receptora) distinta de la que venía administrando (administradora transferente), solicitándolo directamente a ésta y por una sola ocasión en un año calendario, contado a partir de la última vez que ejerció tal derecho. Pero quien será responsable de dar seguimiento al traspaso será la AFORE receptora, efectuando todos los trámites legales que sean menester y verificando que se cumplan con los requisitos exigidos por la ley de la materia. Una vez hecha la verificación, la AFORE receptora tendrá que llevar a cabo la certificación de dicha solicitud ante la empresa operadora, basándose en los datos proporcionados por la Base de Datos Nacional del SAR y el Catálogo Nacional de Asegurados del IMSS.

Las empresas operadoras, una vez realizada la certificación de traspaso solicitarán a la administradora transferente el traspaso de la cuenta individual a la administradora receptora.

Recibida la cuenta individual del trabajador por la administradora receptora, ésta deberá enviar al domicilio de aquel una constancia de registro, dentro de un plazo máximo de veinte días, contados a partir de la fecha de

presentación de la solicitud, surtiendo efectos a partir del momento de su registro en la Base de Datos Nacional SAR. En el supuesto de que el trabajador no reciba la constancia respectiva, deberá concurrir a la AFORE receptora, a efecto de que le informe de la situación que guarda su solicitud.

Entre las obligaciones de la administradora transferente se cuentan las siguientes:

- I. Enviar a los trabajadores un estado de cuenta en el que les indique el saldo total de los recursos traspasados.
- II. Efectuar la transferencia de los recursos y de la información histórica correspondiente a la cuenta que se traspasa, debiendo conservar el expediente por un plazo de dos años.
- III. No negarse a realizar la transferencia señalada en el párrafo precedente, cuando se cumplan con las normas legales conducentes.

Lo anterior, se encuentra establecido del artículo 36 al 39 del Reglamento a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

2.6 RECEPCION DE APORTACIONES OBRERO-PATRONALES.

Las entidades receptoras⁴⁶ al recibir la información y los recursos concernientes a las obligaciones obrero-patronales, tendrán que cumplir con lo que a continuación se cita:

- a) Depositar los recursos correspondientes al seguro y, en su caso, las aportaciones voluntarias en la cuenta concentradora del IMSS, en el Banco de México, dentro de un plazo máximo de cuatro días hábiles contados a partir de su recepción.
- b) Informar a las empresas operadoras las transacciones correspondientes, en términos de ley.
- c) Dar aviso al Banco de México y a las empresas operadoras, el monto total de los recursos a depositar, dentro del día hábil siguiente a aquel en que se efectúe el depósito.

Cuando las cuotas o aportaciones recibidas por las entidades financieras no pudieran cobrarse por cualquier motivo que impida depositar los recursos antes mencionados, éstas deberán comunicar a las empresas operadoras, de las

⁴⁶ Son las entidades autorizadas para recibir el pago de cuotas del seguro, de aportaciones del Fondo Nacional de Vivienda y de Aportaciones Voluntarias (Artículo 1º, fracción V del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro)

transacciones y los montos que se encuentren en tal hipótesis, quienes a su vez lo harán saber a los institutos de seguridad social.

Las entidades receptoras deberán compulsar la información que reciban y conciliar los importes que muestren las cédulas de determinación⁴⁷ incluyendo sus ajustes, contra el total pagado por cada una de las subcuentas de los trabajadores, de conformidad con las prescripciones señaladas conjuntamente por la CONSAR y los institutos de seguridad social. Como resultado del cotejo, aquellas podrán rechazar el pago de las cuotas o aportaciones de alguna o las dos subcuentas presentadas, si existen errores aritméticos entre el monto total reportado y la suma de los montos registrados por cada trabajador o en aquellos otros casos que proceda el rechazo, de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, las entidades receptoras deberán notificar a las empresas operadoras acerca de los ajustes hechos por los patrones a las cédulas de notificación o, en su caso, deberán notificarles la información individual de las cuotas y aportaciones que paguen los patrones que no utilicen las citadas cédulas.

⁴⁷ Es el documento mediante el cual, se propone a los patrones el monto estimado que deberán pagar por cada trabajador afiliado, por concepto de cuotas por el seguro de aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, y en su caso, de descuentos que deberán realizar sus trabajadores por concepto de créditos.

Los institutos de seguridad social entregarán a las empresas operadoras la información relativa a las cuotas y aportaciones obrero-patronales correspondientes a cada trabajador, contenida en las cédulas de determinación que los mismos emitan para los patrones. Igualmente, el INFONAVIT proporcionará al IMSS y a las empresas operadoras la información sobre los trabajadores a los que les haya otorgado o cancelado un crédito, con el fin de que se integre a las cédulas de determinación.

2.7 RECEPCIÓN DE LAS APORTACIONES A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público calculará el monto de las aportaciones que corresponde efectuar al Gobierno Federal y el que corresponde a las cuotas sociales del seguro, de acuerdo a la información que le entreguen las empresas operadoras. Con base en esta información, la SHCP determinará los importes totales que se entregarán a cada administradora.

2.8 ENTREGA DE CUOTAS Y APORTACIONES A LAS ADMINISTRADORAS.

Las empresas operadoras recibirán del Banco de México la información de los depósitos realizados por las entidades receptoras, la cual será cotejada contra la información de las transacciones por los pagos recibidos que les envíen las propias entidades receptoras.

Con relación al tópico en cuestión, las empresas operadoras tienen que realizar lo siguiente:

- a) Informar del cotejo antes indicado, a la CONSAR, a los institutos de seguridad social y a las entidades receptoras, cuando se hallen diferencias.
- b) Conciliar las cuotas y aportaciones recibidas por las entidades receptoras, a efecto de comprobar que los depósitos hechos en las cuentas del Banco de México por las entidades receptoras, corresponden a la información de las transacciones reportadas por estas últimas y a la información de las cédulas de determinación emitidas por los institutos de seguridad social, incluyendo los ajustes a las mismas, o en su defecto, la información de las cuotas y aportaciones individuales de los patrones que no utilizaron la cédula de determinación para realizar su pago.

- c) Llevar un control del proceso de conciliación, enviando el reporte a los institutos de seguridad social, el que señalará, por lo menos, los patrones que omitieron el pago, las cédulas de determinación pagadas, los montos respectivos, y si fueron parciales o totales; los ajustes que presentaron los patrones a las cédulas, o en su caso, la información referida a las cuotas y aportaciones individuales de los patrones que no utilizaron la cédula de determinación para efectuar su pago.
- d) Identificar la AFORE en que esté registrado cada trabajador y transmitirle la información referente a las aportaciones correspondientes a las subcuentas de la cuenta individual de aquél, y en su caso, del seguro de retiro, en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de que la reciba.
- e) Ordenar la transferencia de los recursos señalados en el inciso anterior, excepción hecha de los correspondientes a la subcuenta de vivienda, de la cuenta concentradora a las instituciones de crédito liquidadoras, mismas que a su vez deberán transferirlos a las administradoras correspondientes.

Los recursos que por cualquier razón no puedan identificarse para su depósito en la cuenta individual de un trabajador, serán acumulados en la cuenta concentradora hasta que se logre dicha identificación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.9 APORTACIONES VOLUNTARIAS.

Estas aportaciones podrán ser realizadas directamente por los trabajadores o por conducto de sus patrones, en la administradora de su cuenta individual o en una entidad receptora, lo que fomentará el ahorro de los trabajadores, en virtud de que les ayudará a aumentar sus fondos, otorgándoles mayores rendimientos, por lo que llegado el momento de su retiro, contarán con más recursos.

Cabe mencionar, que de acuerdo a las disposiciones fiscales del año 2001, a partir de 2003 los trabajadores podrán hacer deducibles, para efectos de su declaración anual de impuestos, las aportaciones voluntarias que realice a su cuenta individual de retiro.

2.10 RETIROS.

Los trabajadores podrán solicitar el retiro total o parcial de sus recursos, presentando una solicitud dirigida a los institutos de seguridad social, para que estos resuelvan si es procedente o no tal petición, además de contener información actualizada sobre el monto total de recursos de cada subcuenta, el reconocimiento de las semanas cotizadas y en su caso, el resumen de los

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cálculos actuariales que permitan determinar la modalidad de pensión que corresponda.

Las AFORE solicitarán a las empresas operadoras que remitan a los institutos de seguridad social, la información sobre saldos de las subcuentas que estos les requieran, con el fin de que los mismos tengan elementos para resolver sobre la procedencia del retiro. Estos a su vez comunicarán la resolución a la AFORE, con el objeto de que ésta entregue los recursos al trabajador, en un plazo máximo de quince días hábiles.

Si durante la tramitación del retiro, los institutos de seguridad social descubren que el trabajador solicitante tiene más de un número de seguridad social, se lo harán saber a las empresas operadoras, para que hagan el traspaso y unificación de cuentas.

Si se llegare a descubrir la existencia de una cuenta individual que debió ser usada para financiar el monto constitutivo de una pensión por riesgos de trabajo, invalidez y vida o una pensión mínima garantizada, el IMSS podrá ordenar el retiro de los recursos de dicha cuenta para ser depositados en su favor, hasta por el monto de la suma asegurada por este para la adquisición de la pensión, entregándose el remanente al trabajador o sus beneficiarios. En el

caso de la pensión mínima garantizada, el IMSS reintegrará a su vez los recursos al Gobierno Federal. (Artículos 52 al 55 del Reglamento de la LSAR)

Las AFORE deberán informar al IMSS las sumas de los recursos que retiren los trabajadores por los conceptos establecidos en los artículos 165 (ayuda para gastos de matrimonio) y 191 de la Ley del Seguro Social, que a continuación se transcribe:

"Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

- I. Realizar aportaciones a su cuenta individual, y
- II. Retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio salario base de cotización de las últimas doscientas cincuenta semanas o el diez por ciento del saldo de la propia subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado...".

Así también, las AFORE deberán descontar las semanas de cotización en sus registros, de la manera señalada en el artículo 198 de la Ley del Seguro Social, que a la letra señala:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"La disposición que realice el trabajador de los recursos de su cuenta individual... disminuirá en igual proporción a las semanas de cotización efectuadas.

La mencionada disminución se calculará dividiendo el monto acumulado de los recursos de la cuenta individual entre el número de semanas cotizadas hasta el momento de realizarse la disposición de dichos recursos. El monto retirado se dividirá entre el cociente resultante de la anterior operación. El resultado se le restará a las semanas cotizadas".

2.11 PENSIONES EN CURSO DE PAGO.

Las AFORE e instituciones de seguros que tengan presunción o conocimiento de que deba terminarse o suspenderse una pensión que tengan a su cargo, deberán informarlo a los institutos de seguridad social, con el objeto de que evalúen el caso y realicen las acciones procedentes legalmente.

Del mismo modo, los institutos de seguridad social deberán, durante los primeros diez días naturales de cada mes, poner a disposición de las empresas operadoras la información sobre la terminación o suspensión de las pensiones a cargo de las AFORE o instituciones de seguros.(Art. 55 Reglamento de la LSAR)

Por lo expuesto, en un capítulo subsecuente se determinará la manera en que operan los Sistemas de Ahorro para el Retiro, definir las figuras y conceptos que lo integran, así como conocer los beneficios que proporcionan a los trabajadores. Con lo cual estaré en la posibilidad de realizar algunas consideraciones al respecto.

CAPITULO QUINTO

V. INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Tomando en cuenta que las leyes son dinámicas, perfectibles y se deben modificar conforme a las necesidades de la sociedad, el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual de ser aprobada permitiría la unificación de los Sistemas de Pensiones en nuestro país, ampliando el beneficio de dicho sistema a prácticamente todos los trabajadores y permitiendo fortalecer el mayor ahorro interno para financiar la inversión, que como se analizó en el primer capítulo es uno de los principales objetivos del Estado al modificar este sistema previsional.

Aunque dicha iniciativa, no constituye la normatividad vigente, considero de gran importancia realizar un análisis de las modificaciones propuestas en abril del 2001 por el Ejecutivo Federal.

1.- Ampliación del régimen del Sistema de Pensiones a diversos sectores laborales. Se señala que la modificación más importante que se pretende con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

esta iniciativa, consiste en la propuesta de otorgar a los trabajadores al servicio del Estado, trabajadores independientes, y trabajadores al servicio de dependencias y entidades de carácter estatal o municipal, el derecho de tener una cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro.

Esta ampliación al Sistema de Pensiones previsto en la Ley del Seguro Social, pretende ampliar los beneficios contemplados en el citado sistema a otros sectores laborales, considerando que de acuerdo al informe de la CONSAR en el 2001, el nivel de rentabilidad que las SIEFORE han otorgado al ahorro para el retiro, ha sido superior al de otros sistemas. En 2001 las SIEFORE obtuvieron en promedio un rendimiento nominal de 17.25%, lo que representó una ganancia de 12.38% en términos reales. El Rendimiento de Gestión, que mide la rentabilidad antes de cobro de comisiones, desde julio de 1997 hasta diciembre de 2001, fue de 9.91% promedio anual en términos reales, a diferencia de por ejemplo el SAR para los trabajadores afiliados al ISSSTE, que solo les reditúo un 2% anual. Además de lo anterior, la iniciativa en comento, pretende establecer las bases para lograr la unificación de los sistemas de pensiones existentes en México, tratando de uniformar tanto los aspectos normativos, como los operativos.

1.1 Trabajadores al Servicio del Estado. Aún cuando los trabajadores al Servicio del Estado, cuentan con un Sistema de Ahorro para el Retiro

previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que es operado por Instituciones de Crédito, el mismo no ha logrado obtener los mismos rendimientos que hasta la fecha han otorgado las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

Por lo anterior, la iniciativa en comento, pretende otorgar a los beneficiarios del ISSSTE, el derecho de solicitar a la institución de crédito o entidad financiera autorizada que administre su cuenta individual, la transferencia de la misma a la AFORE de su elección. La AFORE que el trabajador haya elegido, tendrá a su cargo a partir de ese momento, la administración de la cuenta individual, y cuando el trabajador así lo decida la inversión de parte o la totalidad de los recursos depositados en la subcuenta de ahorro para el retiro, y de las aportaciones voluntarias en las sociedades de inversión.

Los trabajadores que hubieren cotizado al ISSSTE, y que en virtud de una nueva relación laboral se encuentren inscritos en el IMSS, tendrán derecho a solicitar que los recursos acumulados en la subcuenta de ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro previsto en la Ley del ISSSTE, sean traspasados a la AFORE que el trabajador haya elegido para administrar

su cuenta individual y se inviertan en las sociedades de inversión que opere dicha administradora. Lo mismo podrán solicitar los trabajadores que hubieren cotizado al IMSS y que en virtud de una nueva relación laboral se encuentren inscritos en el ISSSTE.

- 1.2 Trabajadores independientes.** La iniciativa de reformas prevé que cualquier trabajador aún cuando no se encuentre inscrito en el IMSS, ni en el ISSSTE, pueda realizar la apertura de una cuenta individual en la AFORE de su elección, lo que les permitirá a estos trabajadores acceder a una pensión financiada por ellos mismos a lo largo de su vida laboral.

En este caso, las cuentas individuales se integrarán por las subcuentas que para tal efecto determine la CONSAR, mediante disposiciones de carácter general, y que invariablemente deben de tener una subcuenta en la que se depositen las aportaciones destinadas a la contratación de rentas vitalicias, seguros de sobrevivencia o retiros programados y de una subcuenta de aportaciones voluntarias.

- 1.3 Trabajadores de las dependencias y entidades públicas de carácter estatal o municipal.** Las reformas presentadas por el Ejecutivo, proponen que los fondos de pensiones y jubilaciones de primas de antigüedad, de

ahorro de personal, así como cualquier otro tipo de recursos que sean aportados como una prestación laboral a favor de los trabajadores por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales, o por cualquier otra persona, puedan ser administrados por las AFORE.

Debe precisarse que los beneficiarios de los fondos de previsión social que se citan en el párrafo anterior pertenecientes a las dependencias y entidades públicas de carácter estatal o municipal, no se encuentran comprendidos dentro del régimen previsto en la Ley del Seguro Social o en la Ley del ISSSTE, y se propone que estos trabajadores tengan derecho a abrir una cuenta individual que administre la AFORE conjuntamente con los recursos del fondo de previsión social, que podrá tener una subcuenta de aportaciones voluntarias.

Con lo anterior, queda clara la intención del Ejecutivo de unificar y fortalecer los diversos sistemas de pensiones existentes en el país.

Considero que lo anterior permitiría, que los trabajadores no pierdan los derechos y beneficios adquiridos durante su vida laboral, en virtud de haber cambiado de un sistema a otro, ya que al momento de determinar la existencia

de una cuenta individual para cada trabajador, independientemente del sector laboral al que pertenezca, se están conservando los citados derechos y beneficios acumulados, además de que económicamente hablando, no se dejaría de cotizar en algún plan pensionario, lo que garantiza la obtención de una pensión digna al momento de retirarse.

2.- Administración de fondos de previsión social. Al respecto se propone que las AFORE, puedan administrar los fondos de previsión social, estableciéndose como tales los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, de primas de antigüedad, así como fondos de ahorro establecidos por empresas privadas, dependencias o entidades públicas federales, estatales o municipales o por cualquier otra persona como una prestación laboral a favor de los trabajadores.

3.- Ampliación del objeto de las AFORE y SIEFORE. Considerando que la propuesta en comento, propone la inclusión de otros sectores laborales, la misma prevé también la ampliación del objeto de las AFORE y las SIEFORE, indicando que las primeras entidades financieras indicadas podrán abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE, de los trabajadores independientes, así como de los trabajadores de las dependencias y entidades públicas de carácter estatal o municipal. En cuanto a las SIEFORES sería necesario también ampliar el objeto, incluyéndose a los

trabajadores que eventualmente podrían convertirse en accionistas, así como el origen y destino de los recursos que serán invertidos en las mismas.

En virtud de lo anterior, se entiende la propuesta realizada en el sentido de ampliar el concepto de trabajador que contempla actualmente la Ley, en virtud de la inclusión de los sectores laborales indicados.

La ley vigente, solamente contempla el beneficio del Sistema de Ahorro para el Retiro administrado por AFORE, para los trabajadores afiliados al IMSS, por lo que la inclusión de otros sectores laborales justifica la ampliación del objeto y concepto de AFORE, SIEFORE, Trabajador, e incluso de Cuenta Individual.

4.- Diversificación de las SIEFORE. Actualmente el Sistema de Pensiones, prevé la posibilidad de que una AFORE opere diversas SIEFORE, sin embargo se establece la obligación de operar una SIEFORE que tenga integrada su cartera de valores, con instrumentos de características específicas. Con la iniciativa que se propone, se pretende que las AFORE puedan operar diferentes tipos de SIEFORE que tengan entre sí, una distinta composición de su cartera, atendiendo a diversos grados de riesgo, y a diferentes plazos, orígenes y destinos de los recursos invertidos en ellas.

La propuesta realizada por el Ejecutivo, permitiría la constitución de diversas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, que atiendan a los trabajadores que puedan invertir en las mismas, considerando las necesidades y objetivos específicos de los diversos sectores laborales, así como los perfiles de los trabajadores a los que se pretende incluir con la reforma propuesta.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.- Aportaciones voluntarias. En este rubro, y teniendo como finalidad fomentar e incentivar el incremento y la permanencia de las aportaciones voluntarias en las AFORE, se propone que los grupos de trabajadores que no están inscritos en el IMSS, pero de acuerdo a las modificaciones propuestas, tendrían derecho a aperturar cuentas individuales capitalizables en las AFORE, tengan también el derecho de realizar aportaciones voluntarias en la subcuenta que para tal efecto corresponda, y que las mismas, si así lo desean sean invertidas en las SIEFORE operadas por las AFORE, tal como sucede actualmente con los trabajadores afiliados al IMSS.

En todos los casos se propone que los plazos para poder realizar retiros de dichas subcuentas de aportaciones voluntarias, sean al igual que para los trabajadores afiliados al IMSS, de seis meses.

El aspecto de las aportaciones voluntarias, ha sido desde la creación de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, uno de los puntos más importantes a fomentar tanto por las AFORE como por el Ejecutivo, considerando que el incremento en el ahorro de los trabajadores, se vería reflejo en las inversiones que realicen en el país.

6.- Determinación de la existencia de nexo patrimonial. La iniciativa que se analiza, intenta reglamentar los conflictos de interés que se pueden presentar entre los distintos participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las diversas entidades e intermediarios financieros, grupos financieros, grupos corporativos o grupos de interés económico que se encuentren relacionados, por lo que se propone que sea la CONSAR la que establezca los criterios por los cuales se determine cuando existe nexo patrimonial, así como que las AFORE y SIEFORE proporcionen la relación de personas con las que tengan nexo patrimonial, lo anterior teniendo siempre como finalidad preservar la seguridad de los recursos de los trabajadores y la consecución de mayores rendimientos.

La ley vigente establece el concepto de nexo patrimonial señalando que el mismo es aquél que tenga una persona física o moral, que directa o

indirectamente a través de su participación en el capital social o por cualquier título tenga la facultad de determinar el manejo de una sociedad.

Sin embargo, considero que esta facultad que se otorga a la CONSAR, para que sea ella la que determine la existencia de un nexo patrimonial, puede ser excesiva ya que dicha Autoridad de manera discrecional, determinaría la existencia o no de dicho nexo, pudiendo en algunos casos entenderse que se intentaría favorecer a ciertos grupos, por la existencia de intereses creados.

7.- Adquisición de acciones. En cuanto a la adquisición de acciones, se propone que cuando la misma represente el control de acciones del capital social de una AFORE por el 5% o más, deberá contar con la autorización de la CONSAR, siempre que dicha adquisición no represente conflicto de interés. En los casos en que la adquisición de acciones implique un porcentaje menor al 5% del capital social de la AFORE, no se necesitará autorización de la CONSAR, y sólo se prevé la notificación de dicho acto.

En la actualidad la Ley de la materia, dispone que ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente el control de acciones series "A" y "B" por más del 10% del capital social de una AFORE, y se prevé la participación de un porcentaje mayor cuando no exista un conflicto de interés.

8.- Constitución de reservas. Se propone que en virtud de que las ganancias que una SIEFORE obtiene únicamente derivan de la valuación de los activos que integran su portafolio de inversión, las mismas no deberán constituir el fondo de reserva previsto en el artículo 20 de la Ley de Sociedades Mercantiles.(5% de las utilidades netas de la sociedad)

Sin embargo, se prevé que la reserva especial establecida por la Ley de los SAR, destinada a cubrir los faltantes en que pudiera incurrir una SIEFORE por incumplimiento a su régimen de inversión, se invierta en acciones de cada una de las SIEFORES que sean operadas por las AFORES. Asimismo, se determina que el monto y composición de la reserva especial se determinara por la CONSAR, con base en el capital suscrito y pagado por los trabajadores en cada sociedad de inversión. Lo anterior con la intención de establecer una correlación directa entre el riesgo a que esté expuesta una Sociedad de Inversión y el monto de su reserva especial.

En la actualidad la ley vigente, contempla la constitución de la reserva especial, pero señala que el monto de ésta, será determinado por la Comisión con base en el valor total de las carteras de dichas sociedades de inversión que administren.

9.- Comisiones. Se prevé la posibilidad de que las AFORES, puedan adoptar un régimen de comisiones distinto para cada tipo de SIEFORE que opere, dependiendo de los beneficios que se ofrezcan y de los gastos de operación que se generen, y así garantizar que los trabajadores pagarán únicamente por los servicios que reciban y por los costos en los que incurran las sociedades de inversión en que se inviertan sus recursos.

También se propone que en el supuesto de que una administradora modifique su estructura de comisiones, los trabajadores del IMSS o ISSSTE, podrán traspasar los recursos de su cuenta a otra administradora, siempre y cuando dicha modificación implique un incremento en cualquiera de los conceptos comprendidos en la estructura de comisiones. En el caso de los trabajadores independientes o de dependencias o entidades públicas estatales o municipales, el traspaso o retiro de recursos de las cuentas por modificación en la estructura de comisiones, deberá preverse en los contratos de administración de fondos para el retiro respectivo.

Actualmente se prevé el traspaso de cuentas por cambio en las comisiones, sin embargo sería necesaria su adecuación de integrarse los diversos sectores laborales propuestos por la iniciativa de reformas y adiciones propuesta por el Ejecutivo.

10.- Facultades de la CONSAR. La iniciativa de ley que se analiza, prevé que las facultades otorgadas por Ley o delegadas por la Junta de Gobierno al Presidente de la Comisión puedan delegarse o subdelegarse a los servidores públicos de ese Órgano.

Asimismo, se propone que las resoluciones adoptadas por la Junta de Gobierno, deban ser firmadas por el Presidente de la Comisión, para su ejecución y publicación, en su caso. También se propone que los acuerdos adoptados por el Comité de Análisis de Riesgos, sean firmados por el Presidente de la Comisión.

Como ya se anotó en el numeral 5, se propone también que la CONSAR sea la autoridad que establezca los criterios para determinar cuando existe nexo patrimonial entre los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro o sus funcionarios y un tercero.

11.- Autorregulación y sanciones. Una de las propuestas novedosas que realiza la iniciativa de reforma que se analiza, y con la intención de agilizar los procedimientos de inspección, vigilancia y sanción de la Comisión, consiste en que las AFORES y SIEFORES adopten una función autocorrectora, por lo que la Comisión se abstendrá de imponer sanciones en los casos en que

espontáneamente se corrijan las omisiones o contravenciones en que dichas entidades financieras hubieran incurrido, siempre que no exista perjuicio a los trabajadores.

También se propone adecuar los montos mínimos de las multas previstas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para en Retiro, con la intención de la sanción que se aplique no resulte excesiva o desproporcionada.

En materia de publicidad y promoción, se establece un procedimiento para modificar o suspender la publicidad cuando la misma no se ajuste a las reglas generales que se hubieren determinado, situación que actualmente no se contempla en la ley.

Con la información anterior, podemos determinar que la intención del Ejecutivo, es en primer lugar ampliar los beneficios de una pensión se hagan extensivos a prácticamente todos los sectores laborales, lo cual traería como consecuencia que los montos de recursos que se administren por las AFORES y se inviertan por las SIEFORES, también se incrementen de manera considerable, lo cual traería como consecuencia el incremento del ahorro interno y la inversión en nuestro país.

Los demás cambios propuestos por el Ejecutivo a la ley en comento, considero que responden a las necesidades prácticas que se han presentado al sector encargado de los sistemas de ahorro para el retiro.

Sin embargo, y en relación con la ampliación de facultades a la CONSAR, no considero que sea muy conveniente otorgar tantas ya que si bien se entienden necesarias para disminuir tiempos y simplificar procedimientos, también se debe considerarse necesaria una regulación precisa y estricta por parte de la SHCP a dicho órgano supervisor, para evitar cualquier exceso.

CONSIDERACIONES

Como se desprende del análisis realizado en el presente trabajo, en la actualidad las entidades financieras participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro en México, sólo prestan sus servicios a los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, otorgándoles el beneficio de un sistema de pensiones de carácter obligatorio, que consiste en un plan de capitalización de cuentas individuales con contribuciones definidas y la garantía del otorgamiento de una pensión mínima por parte del Estado.

Dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro, las AFORES y las SIEFORES constituyen las figuras más importantes, puesto que son las entidades financieras que se encargan de administrar los fondos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. A partir de su entrada en vigor, mucho se ha dicho sobre las ventajas del nuevo sistema con respecto al anterior; sin embargo, sobre la base de la descripción del funcionamiento que se ha hecho a lo largo del presente estudio, aunado a los resultados prácticos que ha arrojado desde su entrada en vigor, se pueden realizar algunos comentarios respecto a las ventajas y desventajas de este sistema.

1. Creación de un sistema de capitalización individual, administrado por

Administradoras de Fondos para el Retiro, únicamente para trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Debe considerarse que el beneficio del esquema pensionario no alcanza a la totalidad de la clase trabajadora de este país, originando una situación de desigualdad, ya que, como se señaló en el capítulo cuarto, los rendimientos ofrecidos a los beneficiarios de las AFORES, son más altos que los que reciben los trabajadores afiliados al ISSSTE, los trabajadores estatales o municipales y los trabajadores independientes.

Considerando lo anterior, y tomando en cuenta las propuestas de reforma ofrecidas por el Ejecutivo, pienso que sería conveniente la inclusión de otros sectores laborales al sistema de pensiones previsto en la Ley del Seguro Social, ya que esta acción contribuiría a terminar con la desigualdad indicada, permitiendo la unificación de los sistemas de pensiones existentes en México.

2. El derecho de los trabajadores a elegir AFORE. Tanto la Ley del Seguro Social, como la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro señalan que es potestativo para el trabajador elegir cuál será la AFORE que se encargará de administrar sus fondos, es de señalar que el artículo 7° de la LSAR contempló un plazo máximo de 4 años, contado a partir de julio de 1997 para realizar tal elección, de lo contrario, y tal como se realizó a partir de julio de 2001, la

CONSAR se encargaría de distribuir los recursos de los trabajadores que no habían realizado tal elección y se encontraban en la cuenta concentradora.

Al respecto es de considerar que esos recursos al mantenerse en la cuenta concentradora, no reportaron la misma utilidad y beneficio a los trabajadores, que aquellas cuentas que se encuentran administradas por una AFORE e invertidas en las SIEFORE, por lo que la intervención de la CONSAR en este proceso, permitió incrementar los beneficios de los trabajadores al llegar el momento en que deban retirarse; así también debe considerarse que incrementa los recursos que las SIEFORE podrán invertir en diversos valores.

Sí bien es cierto, que al no existir la intervención por parte de la CONSAR para la distribución de las cuentas entre las diversas AFORE existentes, no sería posible ofrecer al sector trabajador un beneficio más igualitario en cuanto al rendimiento en los fondos de retiro, también es cierto, que la distribución de las citadas cuentas se realizó entre 11 de las administradoras existentes, lo cual implica que cualquiera de las cuentas individuales pudo haber sido enviada a una AFORE que cobre comisiones muy bajas o muy altas, lo que tampoco beneficia de manera igualitaria a los trabajadores.

**TESIS CC:
FALLA DE ORIGEN**

3. Los riesgos que implica el nuevo sistema de ahorro para el retiro. Mucho se ha destacado que los recursos de los trabajadores se han incrementado sustancialmente en razón de ser administrados por las AFORES a través de las SIEFORE, entidades que se encargarán de invertirlos en valores que les generen mayores rendimientos, con un riesgo menor. Sin embargo, tal “riesgo menor” no implica que los recursos de los trabajadores puedan perderse por una mala decisión de la SIEFORE.

Aunque la LSAR, indica los valores que integrarán la cartera de las Sociedades de Inversión, considero que en este aspecto, es muy importante el papel de supervisión y vigilancia que desarrolle la CONSAR, para garantizar que efectivamente se cumplan las disposiciones establecidas en cuanto a inversiones, y que no se ponga en riesgo el patrimonio de los trabajadores.

4. La carencia de una cultura financiera y de ahorro. Se ha hecho notar que la legislación existente en torno al nuevo sistema de ahorro para el retiro es bastante extensa y en ocasiones confusa, dando la impresión que la intención del legislador era hacerla comprensible para las entidades financieras participantes en el sistema y no tanto para los trabajadores, a quienes se supone va encaminada dicha Ley.

Si ha ello aunamos que la mayoría de los trabajadores (por no decir que en su totalidad), desconocen los tópicos financieros y bursátiles, es lógico suponer que con mayor razón ignoran cómo opera el nuevo sistema de ahorro para el retiro, siendo presa fácil de las AFORE que, valiéndose de una mercadotecnia y publicidad bien planeada, les plantean un panorama favorable, pero sin aclararle los riesgos que implica.

En este sentido, nuevamente la función de la CONSAR resulta decisiva en cuanto a vigilar que la labor de las AFORE y las SIEFORE se circunscriba a los cauces legales, cerciorándose que los intereses de los trabajadores se garanticen plenamente.

Por otro lado, se debe observar que en nuestro país no existe una cultura del ahorro y previsión, considerando el hecho de que el salario mínimo que se paga en nuestro país (actualmente es de \$40.35) no permite que un trabajador pueda destinar parte de su ingreso al ahorro, ya que debe cubrir las necesidades básicas de subsistencia.

La cultura del ahorro, no es una situación que se pueda crear de un día para otro, sino que depende de muchas circunstancias. Considerando que el ahorro es la actividad de las personas físicas o morales que consiste en destinar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sus ingresos excedentes a inversiones que les reditúen una ganancia sobre los mismos, es necesario que los trabajadores perciban un ingreso suficiente que le permita cubrir sus necesidades básicas y además contar con un excedente que pueda destinar al ahorro. Además, debe existir un panorama de inversión que brinde seguridad, lo cual esta muy relacionada con la situación económica, política y social de un país.

5. La necesidad de una estricta función de supervisión y vigilancia a las entidades financieras participantes en el sistema de ahorro para el retiro. Si se toma en cuenta que los recursos que administrarán las AFORE son millones de pesos, debe vigilarse que los funcionarios que estén al frente de las mismas no realicen malos manejos de ellos, por lo que la labor de la CONSAR resulta vital, aunque tampoco debe dejar de vigilarse la labor de ésta.

El marco normativo vigente dota a la CONSAR de facultades para ejercer una supervisión efectiva, permitiendo inspeccionar los aspectos operativos, financieros y administrativos de cada una de las entidades participantes, con el objeto de verificar la correcta aplicación de los procedimientos de registro de trabajadores, recaudación e inversión de recursos aportados, así como los retiros en sus distintas modalidades. También permite vigilar los procedimientos aplicados en materia de afiliaciones, recaudación, dispersión, retiros y en general

todas las operaciones asociadas con las transacciones operativas, bursátiles, financieras y contables, sean reportadas a la Comisión oportunamente.

Los recursos administrados por las AFORE, se han venido incrementando, ya sea por la inclusión de nuevas cuentas o por el hecho de que la inversión así lo ha propiciado, por lo que considero necesario que las políticas de supervisión y vigilancia de la CONSAR, sean lo más adecuadas y precisas posibles, estableciéndose una estricta función de supervisión y vigilancia, en virtud de que el patrimonio que administran las AFORE es de los trabajadores, y que es un patrimonio destinado a garantizar un retiro digno una vez terminada la vida laboral. También es necesario que el marco legal aplicable, contenga las disposiciones precisas y necesarias para regular esta función, las cuales considero, no deben permitir duda alguna en cuanto a su interpretación o aplicación.

6. Participación del capital extranjero. En los últimos años, el Estado mexicano ha dado una apertura inusitada a la participación de capital extranjero en nuestra economía, lo cual no ha traído consigo resultados del todo favorables. Además, siempre debe buscarse que prevalezca el capital nacional al extranjero, como un signo de soberanía y protección a los intereses de los nacionales. No obstante, en el caso del nuevo sistema de ahorro para el retiro,

independientemente que en el artículo 21 señala que cuando menos el 51% del capital social de las AFORE debe estar representado por personas físicas mexicanas o personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sea efectivamente controlado por los mismos, debe considerarse que el mismo artículo permite que cuando menos el 49% del citado capital social pueda ser adquirido por personas físicas o morales extranjeras.

Si una de las finalidades del Sistema Financiero Mexicano consiste en recuperar y acrecentar la captación del ahorro, así como de canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia el sistema productivo y desarrollo nacional, es muy importante que el mismo este controlado por nacionales, ya que la extranjerización del mismo debe ser considerada un problema de interés nacional en cualquier gran país.

7. El cobro de comisiones. Otro de los importantes tópicos a considerar en el nuevo sistema de ahorro para el retiro es el cobro de comisiones por parte de las AFORE por el manejo de la cuenta individual de los trabajadores, que pueden cobrarse sobre flujos de recursos o sobre saldos, que se cubren con los recursos que existen en la cuenta, y son independientes de las que cobran por servicios adicionales brindados, denominados de cuota fija (expedición de estados de

cuenta, reposición de documentación y retiros de la subcuenta de ahorro voluntario).

Si bien es cierto, que es procedente el cobro de las comisiones que por la administración de las cuentas individuales, realizan las AFORE, también considero que es necesario se establezca un margen en el monto de las comisiones a cobrar. Para determinar lo anterior, analicemos la siguiente información proporcionada por la CONSAR en su informe de actividades correspondiente al año 2001:

**Comisiones Equivalentes
(Porcentajes del Salario Base de Cotización)**

5 años			15 años			25 años		
AFORE	%	LUGAR	AFORE	%	LUGAR	AFORE	%	LUGAR
INBURSA	1.01	1°	BANAMEX	1.58	1°	BANAMEX	1.51	1°
XXI	1.57	2°	ING	1.61	2°	ING	1.59	2°
BANCOMER	1.64	3°	BANCOMER	1.63	3°	BANCOMER	1.63	3°
ING	1.66	4°	XXI	1.67	4°	PRINCIPAL	1.74	4°
BANAMEX	1.66	5°	TEPEYAC	1.73	5°	XXI	1.79	5°
TEPEYAC	1.67	6°	PRINCIPAL	1.77	6°	TEPEYAC	1.81	6°
PRINCIPAL	1.78	7°	INBURSA	1.81	7°	ALLIANZ	2.22	7°
ALLIANZ	1.87	8°	ALLIANZ	2.03	8°	GARANTE	2.38	8°
GARANTE	1.92	9°	GARANTE	2.13	9°	ZURICH	2.45	9°
ZURICH	1.95	10°	ZURICH	2.19	10°	INBURSA	2.62	10°
BANORTE	2.01	11°	BANORTE	2.30	11°	BANORTE	2.67	11°

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PROFUTURO	2.09	12°	PROFUTURO	2.42	12°	PROFUTURO	2.77	12°
SANTANDER	2.3	13°	SANTANDER	2.75	13°	SANTANDER	3.22	13°

Como se puede observar en la información anterior, la diferencia de comisiones que se cobran dentro de los periodos referidos, es de más de un punto entre el primer lugar y el último. Lo cual considero un diferencial muy alto, ya que estos porcentajes impactan directamente en las pensiones que recibirán los trabajadores.

Además de lo anterior, y aunque la legislación aplicable indica los conceptos por los cuales procede el cobro de comisiones, (por flujos de recursos, por saldos y por cuota fija), el solo hecho de mencionarlos y no explicar claramente a que se refiere dicho concepto, provoca confusiones entre los trabajadores.

Por lo anterior, considero conveniente el hecho de que se incluya la descripción clara de cada concepto, tanto en la legislación, como en los contratos de administración de fondos que celebran las AFORE con los trabajadores, así como los montos máximos que se podrán cobrar por cada uno de ellos, debiendo como ya se indicó anteriormente, establecerse un margen máximo para todas las AFORE.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

8. Facultades de la CONSAR. Con antelación me referí a las facultades con que cuenta la CONSAR, como órgano encargado de coordinar, regular, supervisar y vigilar los sistemas de ahorro para el retiro. Sin embargo, algunas de las facultades otorgadas a la CONSAR, son muy amplias, por ejemplo las disposiciones generales sobre la constitución, organización y funcionamiento de las entidades participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, así como las concernientes al otorgamiento, modificación o revocación de autorizaciones y concesiones, si bien se entienden necesarias para disminuir tiempos y agilizar trámites, considero que esas facultades deben ser ejercidas por otra instancia.

Lo anterior, en virtud de que de alguno u otro modo conllevan un riesgo el depositarse en un solo órgano administrativo, ya que puede ser motivo de cuestionamiento, toda vez que se podría presumir la preferencia a ciertas entidades o personas ligadas a las mismas.

En resumen, el nuevo sistema de ahorro para el retiro no garantiza que efectivamente los trabajadores cuenten con recursos suficientes para el caso de que lleguen a retirarse, pues ello está sujeto a contingencias como son: una adecuada administración de los fondos a través de las SIEFORES; de los riesgos que implica el mercado de valores y los efectos nocivos de las crisis

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

económicas recurrentes en nuestro país; de la falta de transparencia y desinformación en la administración de los recursos por parte de las AFORES.

Respecto a la iniciativa de reformas y adiciones a la normatividad existente, considero que de aprobarse la misma, se estaría ampliando y unificando el sistema de pensiones en este país, permitiendo también que al incrementarse los recursos administrados por las AFORE y se aumentan también los recursos que serán canalizados por las SIEFORE a la inversión.

CONCLUSIONES

En virtud del trabajo realizado y de las consideraciones vertidas, se concluye de la manera siguiente:

1.- El nuevo sistema de ahorro para el retiro surge por la necesidad del gobierno de fomentar el ahorro interno y allegarse de recursos económicos para cumplir con sus fines y tratar de hacer frente a las crisis económicas, para lo cual opta por captar los recursos provenientes de los trabajadores, mediante el seguro de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada, para que los administren las AFORE canalizando los mismos en las SIEFORE.

2.- La reforma a los sistemas de pensiones de nuestro país, tiene como prototipo el sistema previsional chileno. Dicha reforma esencialmente se caracteriza por sustituir el Sistema de Reparto por un Sistema de Capitalización Individual.

El Sistema de Reparto es un modelo a través del cual los trabajadores en activo contribuyen a través de sus aportaciones a financiar las pensiones de los trabajadores que se jubilan; el trabajador en activo acumula derechos futuros a prestaciones jubilatorias pero no acumula recursos, este sistema es administrado por el Estado. El Sistema de Capitalización Individual, consiste en la

acumulación de recursos que cada trabajador realiza en una cuenta individual de retiro, administrada por una entidad financiera especializada en la administración de fondos para el retiro, recursos que pueden ser invertidos a través de sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, en instrumentos de riesgo moderado que permitan el incremento de dicho patrimonio.

3.- La novedad esencial del Nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro estriba en que el fondo de retiro del trabajador será administrado por la AFORE, a través de una cuenta individual de cada trabajador, integrada por tres subcuentas:

- a) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- b) Fondo para vivienda (cuyos recursos serán administrados por el INFONAVIT).
- c) Aportaciones voluntarias del trabajador.

4.- El Sistema Financiero Mexicano, constituye un régimen a través del cual se capta el ahorro del público y se encauza la inversión a diversas actividades productivas. Esta integrado por el conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; por entidades financieras, por instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades, por agrupaciones financieras que prestan sus servicios integrados y por otras entidades que realizan actividades de información sobre operaciones activas y prestan sus servicios en el extranjero.

5.- Las entidades financieras, son sociedades mercantiles, que previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión.

6.- Las AFORE son entidades financieras constituidas como sociedades anónimas, que cuentan con autorización de la SHCP para efecto de individualizar y administrar las cuentas individuales de los trabajadores afiliados a ellas, y para invertir los recursos de dichas cuentas a través de las SIEFORE, en operaciones de riesgo moderado con la finalidad de obtener rendimientos que garanticen una pensión digna y suficiente al momento de presentarse el retiro de la vida laboral del trabajador.

7.- Las SIEFORE son entidades financieras, constituidas como sociedades anónimas, que reciben los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores, y se dedican exclusivamente a invertirlos de manera que tengan seguridad en el ahorro y se proteja el patrimonio acumulado para el retiro del trabajador.

8.- La administración de los recursos por parte de las AFORE no garantiza que los trabajadores obtengan mayores rendimientos, pues si bien los mismos se invierten en valores bursátiles que ofrecen un menor riesgo, ello no elimina la posibilidad de que se pierdan tales recursos por una mala administración de la

SIEFORE, por corrupción de sus funcionarios, o por la inestabilidad económica y social del país.

9.- La CONSAR es el órgano administrativo que tiene como objetivo vigilar, regular y coordinar el sistema de ahorro para el retiro, así como el cumplimiento de las obligaciones legales a cargo de las entidades participantes. Sin embargo, el mismo también debe ser objeto de una vigilancia y supervisión adecuada, que no permita el exceso o menoscabo de sus funciones y atribuciones.

10.- Procesar, S.A. de C.V., constituye la única empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, constituida como sociedad anónima, que cuenta con concesión del Gobierno Federal para operar la información de los sistemas de ahorro para el retiro en el ámbito nacional. La legislación aplicable establece que sólo podrán participar en su capital social personas de nacionalidad mexicana.

11.- Si bien la participación de las AFORE y las SIEFORE en el nuevo sistema del ahorro para el retiro se ha convertido en una buena alternativa para que los fondos de los trabajadores se incrementen, gracias a su inversión en instrumentos bursátiles, es indispensable que los órganos de vigilancia se encarguen de cerciorarse que los participantes cumplan con sus obligaciones legales; que los recursos de los trabajadores no se utilicen para otros fines

distintos a su inversión en valores; que las AFORE y las SIEFORE actúen con todo profesionalismo y como verdaderos especialistas; que exista una verdadera información a los trabajadores respecto a sus cuentas individuales, y a cómo opera el sistema, para que puedan exigir cuentas claras a aquellas.

12.- La operatividad del sistema de ahorro para el retiro, se encuentra establecida tanto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, como en el Reglamento correspondiente, sin embargo en la práctica, la mayoría de los trabajadores, no conoce el procedimiento, las ventajas, las desventajas, y ni siquiera consideran la importancia que reviste el sistema de ahorro para el retiro. Considero que lo anterior tiene su razón en dos circunstancias, la falta de cultura de ahorro que existe entre nuestra sociedad y la escasa información que al respecto se ha publicado en los medios de comunicación.

13.- La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, presentada por Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, contiene propuestas muy importantes como es el hecho de que se pretenda unificar los sistemas de pensiones existentes en México, ampliando el derecho de tener una cuenta individual administrada por una AFORE, a los trabajadores al servicio del Estado, a los trabajadores independientes y a los trabajadores al servicio de dependencias y entidades de carácter estatal o municipal.

BIBLIOGRAFIA

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Las Afores, paso a paso, Editorial Sicco, México, 1997.

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, Guía práctica de las Afores y el nuevo SAR, Editorial Sicco, México, 1997.

ARELLANO BERNAL, Gloria, Nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Seguro Social, México, 1997.

BANNOCK, Graham, et. al., Diccionario de Economía, Editorial Trillas, México, 1995.

BARANDIARAN, Rafael, Diccionario de Términos Financieros, Editorial Trillas, México, 1997.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, Reformas al Seguro Social Golpe Parejo, s/Editorial, México, 1998.

BUSTAMANTE JERALDO, Julio, El Sistema Chileno de Pensiones derivado de la Capitalización Individual, División Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile, 1996.

CUNEO M., Andrés, Texto Actualizado del D.L. N° 3.500 de 1980 y Reglamentos del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, División Estudios de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, Chile, 1991.

DÁVALOS MEJIA, Carlos Felipe, Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Tomo II, Editorial Harla, México, 1999.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomos I y II, Editorial Porrúa, México, 2002.

GARCIA FLORES, Margarita, La Seguridad Social y la Población Marginada en México, Editorial UNAM, México, 1999.

GARRIDO, Celso y PEÑALOZA WEBB, Tomás, Ahorro y Sistema Financiero Mexicano, Editorial Grijalbo, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1996.

GRUPO NACIONAL PROVINCIAL, Nuevo Sistema de Pensiones, México, 1997.

HERREJÓN SILVA, Hermilo, Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico. Editorial Trillas, México, 1988.

KOHOLER R., Earl, Diccionario de Términos Económico y Contables, Corporación Continental, S.A., Perú, 1996.

LOPEZ LOZANO, Eduardo, Afores y Siefores, Instituto de Especialización para Ejecutivos, México, 1996.

NARRO ROBLES, José, La Seguridad Social Mexicana en los albores del siglo XXI, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

PAZOS, Luis, Mi dinero y las Afores, Editorial Diana, México, 1999.

PINA VARA, Rafael de, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999.

ROSENBERG, J.M., Diccionario de Administración y Finanzas, Editorial Océano, España, 1994.

RUIZ MORENO, Angel Guillermo, Las Afore. El Nuevo Sistema de Ahorro y Pensiones, Editorial Porrúa, México, 2002.

SELDON, Arthur y PENNANCE, K.G., Diccionario de Economía, Oikos-Tau, S.A., 3ª edición, España, 1980.

TRUEBA LARA, José Luis, Afores bajo la Lupa, Times, Editores, México, 1997.

UGARTE, Juan Manuel, Las Instituciones del Sistema Financiero, Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1999.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaría de Gobernación, México, 1995.

OTRAS FUENTES

Boletín Informativo de la CONSAR, No. 6, Mayo-Junio1997.

Información Dinámica de Consulta, Sección Seguridad Social, Año X, 2ª Epoca, No. 13, 15 de julio de 1996.

Grupo Nacional Provincial, Informafore, Año 1, N° 1.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Informe de Actividades 2001, Talleres Gráficos de México, Abril 2002.

LEGISLACION

Ley y Reglamento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Ley del Seguro Social.

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Mercado de Valores.

Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Infonavit.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Código de Comercio.

CUADRO CLASIFICATIVO DE ABREVIATURAS

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones.
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria de Valores.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
DL	Decreto Ley.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
EM	Enfermedades y Maternidad.
GPS	Guarderías y Prestaciones Sociales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.
INP	Instituto de Normalización Provisional.
INPC	Indice de Precios al Consumidor.
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado.
IV	Invalidez y vida
IVCM	Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Vejez.
RCV	Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.
RT	Riesgos de Trabajo.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIEFORE	Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro.