



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.
CAMPUS ARAGÓN**

**INIQUIDAD DE LAS PENSIONES DEL SEGURO DE
RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, DE
LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JULIO CESAR RAMOS TORRES

ASESOR:

LIC. IRENE VÁZQUEZ VÉLEZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2005

m346981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

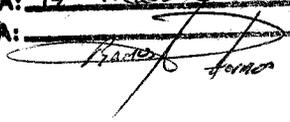
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JULIO CESAR RAMOS
TORRES

FECHA: 17- AGOSTO - 2003

FIRMA: 

DEDICATORIAS

A DIOS:

Por ser la fuerza y motivación en mi vida.

A MIS PADRES:

María de Jesús Torres Carmona, siempre me has dicho que uno de los días más felices en tu vida fue el día en que nací, y para mí todos los días son maravillosos porque aún estas a mi lado. ¡Te amo Madre!

Florencio Ramos Sierra, sin ti no habría podido ser lo que ahora soy, ¡gracias Padre!

A MIS HERMANOS:

Hugo, por tu esfuerzo en la vida has sido ejemplo de admiración y respeto.

Alma, gracias por tu amor y porque se que puedo contar contigo en las buenas y en las malas.

Susi, gracias por el gran cariño inmenso que me has dado, el cuál me da fortaleza para seguir adelante.

Jorge y July, gracias por su apoyo y afecto que me han brindado.

A MIS SOBRINOS:

Hugo, Michel y Daniel, a los cuales quiero servir de ejemplo para su vida profesional y personal.

A MI ASESORA:

Lic. Irene Vázquez Vélez, gracias por su comprensión, apoyo y profesionalismo que durante el desarrollo de la presenté me ofreció.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Por haberme dado una oportunidad valiosa y que sin duda siempre estaré agradecido.

SIGLAS

AFORE:	Administradoras de Fondos para el Retiro.
CON SAR:	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
DOF:	Diario Oficial de la Federación.
IMSS:	Instituto Mexicano del Seguro Social.
INFONAVIT:	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
ISSFAM:	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
ISSSTE:	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
IVCM:	Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.
LSAR:	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
LSS:	Ley del Seguro Social.
OFA:	Organismo Fiscal Autónomo.
SAR:	Sistema de Ahorro para el Retiro.
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIEFORE:	Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1 Noción de Seguridad	2
1.1.1 Aspectos de la Seguridad Social	3
1.1.2 Objetivos de la Seguridad Social	4
1.1.3 Concepto de Seguridad Social	5
1.1.4 Características de la Seguridad Social	9
1.2 Principios del Derecho de la Seguridad Social	10
1.2.1 Clasificación del Derecho	11
1.2.2 Definición de Derecho Social	13
1.2.3 Noción de Fuente del Derecho	14
1.2.4 Fuentes del Derecho de la Seguridad Social	19

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 En la Antigüedad	27
2.2 En la Edad Media	30
2.3 La Colonia	33
2.4 Época Moderna	34
2.5 La Revolución Industrial	37
2.6 Las Primeras Legislaciones.....	40
2.7 Asociación Internacional de Seguridad Social	45

CAPÍTULO III

NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

3.1 Leyes anteriores a 1916	48
3.2 Artículo 123, fracción XXIX	49
3.2.1 Proyecto García Téllez	53

3.3 Legislaciones del Seguro Social	54
3.4 Definición del Seguro Social	59
3.4.1 Características del Seguro Social	62
3.4.2 Estructura Orgánica del IMSS	66
3.4.3 Régimen Obligatorio y Voluntario	70

CAPÍTULO IV

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

4.1 Origen del Sistema de Pensiones	78
4.2 El Modelo de Capitalización Individual	79
4.3 Sistema de Ahorro para el Retiro	83
4.4 Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	107
4.4.1 Régimen Financiero del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez	117
4.5 Modificación al artículo 158 de la nueva Ley del Seguro Social.	119

CONCLUSIONES	125
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	131
---------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un singular y noble esfuerzo, el cual lleva por nombre **Iniquidad de las Pensiones del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, de la Ley del Seguro Social**, que independientemente de ser un breve extracto del Seguro Social mexicano, tiene como propósito principal ofrecer al trabajador una pensión al retirarse a una temprana edad, misma que no afectaría el equilibrio y eficacia del Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de que el pago de las pensiones proviene de la capitalización del ahorro individual del trabajador.

Por otro lado, el trabajador podrá decidir si quiere pensionarse o seguir cotizando para incrementar su pensión, aunado a que las propias AFORES estiman que con 25 años de trabajo será posible alcanzar una pensión bastante decorosa y que en consecuencia no es necesario llegar a las edades establecidas, a menos que sólo se refiera a todos aquellos trabajadores que por altos ingresos en el régimen provisional de capitalización individual sí podrán obtener este beneficio, de alguna manera privilegiados.

También tiene como intención que el trabajador pueda comprender de manera clara y sencilla cuando ocurrirá éste evento, toda vez que el nuevo sistema de capitalización individual, adoptó mecanismos técnico-jurídicos y matemáticos que resultan a tal grado complejos e incomprensibles para la gran mayoría de los asegurados y sus familiares beneficiarios.

Actualmente el nivel de las pensiones que brinda el IMSS del aún vigente régimen de reparto no cubren las necesidades básicas de toda familia, por lo que ni el nuevo sistema de pensiones mexicano será garantía de una pensión esperada más justa y suficiente.

De tal suerte que el Seguro Social debe ser un instrumento ágil, real, eficaz y permanente, que amplíe marcos de acción para que los individuos puedan lograr e incrementar el nivel de vida personal y familiar, estando físicamente aptos para producir, de lo contrario lo único garantizado será una verdadera vejez en miseria.

Es un acto de eminente justicia social, moral y razón, al final de cuentas lo que interesa son los hechos y los resultados.

El desarrollo de la presente tesis se encuentra conformada por cuatro capítulos; en el **primero** me referiré a los aspectos generales de la Seguridad Social, para después adentrar en el **segundo** capítulo, a la forma en que fue evolucionando la Seguridad Social a nivel Mundial, siendo el hombre el principal motor de su desarrollo, en virtud de que siempre se ha preocupado por lograr un sistema de bienestar colectivo integral, primordialmente para los más desprotegidos, previniendo la ciega injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas.

En el **tercer** capítulo, ahondare en el contexto de la seguridad social en nuestro país, desde las primeras legislaciones hasta su materialización en el Instituto

Mexicano del Seguro Social, organismo autónomo que agrupa a los trabajadores que prestan sus servicios de acuerdo a lo que establece el Art. 123, apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El IMSS desde su inicio ha tenido el firme propósito de brindar más y mejores servicios al alcance de todos, en las últimas décadas se ha visto frenado toda vez que su situación financiera no ha sido muy buena, inclusive en algunos de sus ramos se encuentra en números rojos, a consecuencia del mal manejo de sus recursos y el bajo desarrollo económico de nuestro país.

Por ello los Legisladores Federales tuvieron a bien tomar medidas urgentes a efecto de mejorar su situación financiera, estableciendo una nueva Ley del Seguro Social, que dentro de sus disposiciones contempla un nuevo sistema de pensiones de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, siendo el punto central de nuestro trabajo, mismo que profundizaremos en nuestro **cuarto** capítulo.

De este modo, el presente estudio propone un recorrido de la Seguridad Social desde sus inicios, hasta llegar al análisis del nuevo sistema de pensiones mexicano.

CAPÍTULO I

***GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD
SOCIAL***

En todas las épocas, la historia da cuenta de la lucha constante del hombre por conseguir protección y romper con la inseguridad que le acompaña en todos los órdenes de la vida, esa lucha tenaz y constante por sobrevivir, por combatir el hambre, las enfermedades, por vencer la ignorancia, la desesperanza y la insalubridad, ha sido la esencia de un proceso evolutivo.

En la segunda mitad del siglo XIX, empezó a ponderarse el carácter eminentemente social del hombre, que va en busca de lograr un mundo de libertad, igualdad, seguridad y dignidad para sí y los suyos, a partir de entonces ha existido en el mundo un afán legítimo por cambiar las estructuras existentes por otras más favorables; de tal suerte que el bienestar colectivo sea el resultado de la suma del bienestar individual. Tales ideas, tales conceptos, se hallan plenamente integradas a los principios de la llamada seguridad social.

Actualmente nuestra sociedad está consciente que no puede evitar la muerte pero sí prevenir los accidentes o enfermedades; que no puede evitar que existan actividades de alto riesgo, por lo que se ha dado la tarea de buscar la forma de asegurar algún ingreso económico que le provea, medios necesarios para gozar de un trato jurídicamente diferenciado, la obtención de satisfactores básicos, procurar estabilidad y posibilidad de trabajo, aumento en las percepciones, recuperación de la salud, pensión en la adversidad, protección para la familia, descanso y esparcimiento.

Ortega y Gasset expresaba que los hombres "Partimos a la conquista de una seguridad radical que necesitamos, porque precisamente, lo que por lo pronto somos, es aquello que nos es dado al sernos dada la vida, es radical inseguridad".¹

1.1 Noción de Seguridad

Se habla de seguridad jurídica, derivada del orden normativo; de garantías de seguridad, para impedir actos de ataque en contra de la persona, primordialmente estar alguien seguro frente a un peligro. En la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás, esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse seguridad jurídica.

Para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad respeten los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública, que dichos comportamientos habrán de llevarse a cabo.

La seguridad jurídica puede entenderse desde dos puntos de vista, uno objetivo y otro subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados. Esta

¹ Briceno Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, México, 1999, Pág. 6.

convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etc.. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública.²

1.1.1 Aspectos de la Seguridad Social

Para poder comprender a la Seguridad Social es necesario mencionar algunos aspectos que se desenvuelven dentro del proceso social, los cuáles nos permiten referirnos a ellos como:

Causas sociales, afectan la organización colectiva de una sociedad: política, educación, religión, guerras, el arte, las relaciones internacionales, la justicia y el Derecho;

Causas físicas, como la inflación, devaluación, créditos, desarrollo, agricultura, ganadería, planeación, sistemas económicos, políticas de desarrollo; y

Causas biológicas, las contingencias derivadas de la naturaleza, como geografía, clima, lluvia, inundaciones, terremotos, etc., son algunas de las causas desde la función pública hasta la preservación del empleo.³

² Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. DJ2K Pág. 1485.

³ Briceño. Op. Cit. Pág. 8.

Las *causas sociales*, se han estado remediando o intentando remediar mediante la creación de estructuras de defensa colectiva que se puede decir quedan vinculadas al Estado, convirtiéndose en una función de autoridad o de soberanía; las que obedecen a *causas físicas* han quedado vinculados al proceso de evolución económica; las *causas biológicas* están comprendidas y delimitadas a la persona en cuanto a su integridad bio-económica-social que pueden poner en peligro su estabilidad. Justamente los aspectos sociales, físicos y biológicos integran la seguridad social.

1.1.2 Objetivos de la Seguridad Social

La seguridad social tiene por objeto contrarrestar la ciega injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas, por medio de un sistema bien estructurado de bienestar colectivo integral, basado en la justicia social y niveladora de desigualdades.⁴

Los objetivos de la seguridad social, los podemos dividirlos en *mediatos e inmediatos*:

El objetivo mediano es la transformación de nuestra cultura y de los sistemas de organización colectiva, no siempre justos, tratando de lograr un cambio cualitativo en la mentalidad y organización humana.

⁴ Tena Suck, Rafael- Morales S., Hugo Italo. Derecho de la Seguridad Social, Editorial Pac, México, 1992, Pág. 1.

El objetivo inmediato consiste en buscar la realización plena del ser humano, el derecho a la salud, el amparo a sus medios de subsistencia y la garantía a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Primordialmente que todos los seres humanos logren alcanzar su destino sobre la tierra, proporcionándoles los medios necesarios para realizarlo, pudiendo afrontar los riesgos sociales, físicos y biológicos que le acosan, así como proteger desde la persona más humilde hasta la del científico, el principio básico es proteger al ser humano sin distinciones, mediante el mantenimiento de un orden mínimo tanto impuesto como regulado por el poder público, lo cual tendrá como resultado una relativa tranquilidad para el individuo y su familia.

1.1.3 Concepto de Seguridad Social

Doctrinalmente la seguridad social se ha definido como conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables; tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas.⁵

El artículo 2º de la nueva Ley del Seguro Social, menciona a la Seguridad en atención a sus propósitos: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el

⁵ Diccionario Jurídico, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1998, Pág. 906.

derecho a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”.

El precepto legal contempla las garantías sociales que tutela nuestra Constitución Política, y será a través del Seguro Social que se alcance con esos fines, y tiene como características, las siguientes.

De acuerdo con el artículo 4º. párrafo tercero de nuestra Carta Suprema: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, con forme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de esta Constitución”.

Garantía del derecho humano a la salud. La salud debe entenderse no sólo como ausencia de enfermedad sino como conjunción de elementos materiales que permiten el desarrollo armónico de la persona.

Esta garantía se expresa por medio de:

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

Sin dar propiamente una definición, *Roberto Báez Martínez* señala que la seguridad social es: a) un derecho inalienable del hombre y, por lo tanto, no puede haber paz ni progreso mientras la humanidad entera no encuentre la plena seguridad social; b) la garantía de que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades; c) el complejo normativo de leyes específicas que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros y todo aquel que preste un servicio a otro, conforme al Apartado "A" y "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

Por su parte *Almansa Pastor*, señala que es el conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social.⁷

Desde nuestra perspectiva, es el instrumento estatal en la extensión y límites que las normas dispongan, encaminadas a garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Es conveniente mencionar porqué en la actualidad a la seguridad social se le ha separado del seguro social y del derecho laboral, esto en virtud a que las opiniones sobre el concepto seguro social formulado, fue vertido antes de que se

⁶ Báez Martínez, Roberto. Derecho de la Seguridad Social, Editorial Trillas. México, 1991, Pág. 40.

⁷ Carrillo Prieto Ignacio, Derecho de la Seguridad Social, Editorial McGRAW-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., México, 1997, Pág. 45.

diera el fenómeno jurídico de la plena autonomía del derecho de la seguridad social; existe una notable diferencia la seguridad social es el género y el seguro social es el instrumento.

Con respecto del derecho laboral siendo evidente su origen común y su posterior separación, luego que surgiera en nuestro país y entrara en vigor la Ley del Seguro Social de 1943. El derecho del trabajo y la seguridad social poseen un mismo fundamento y su propósito, a pesar de las aparentes diferencias es uno solo: es asegurar al hombre una vida digna.

La diferencia entre los dos estatutos mira más bien al tiempo, pues el derecho del trabajo contempla el momento de la prestación de los servicios a fin de que no se dañe la salud del trabajador o se ponga en peligro su vida, de que se respeten la dignidad y la libertad del hombre y se le pague una retribución adecuada y equitativa. La seguridad social contempla al niño, a la familia, al anciano o inválido independientemente de la prestación actual de un derecho.

Las ideas de los dos estatutos nacieron juntas y viven enlazadas en la historia pero su desenvolvimiento ha estado sujeto a las condiciones de tiempo y lugar. El derecho de la seguridad social en nuestro país, quedó pues estrechamente vinculado al derecho del trabajo por razones de origen, al encontrar ambos su fundamento en el Apartado "A" del artículo 123 constitucional; tomando a los trabajadores como principal grupo social sujeto de aseguramiento, debido entre otras cosas al sistema

de financiación adoptado pues era mucho más fácil controlar las cotizaciones sirviendo como base el salario percibido por el operario asegurado.

Con el surgimiento de las nuevas tendencias y expectativas estatales de extender los beneficios a otros grupos de la sociedad, sobre todo al promulgarse la Ley del Seguro Social de 1973, cambiaron el contexto y las circunstancias al modificarse el entorno socio-jurídico, dándose la pauta para la separación aludida.

Surgió un sistema de seguridad social plenamente solidario, en el que se establecían ya no sólo prestaciones en dinero y en especie para los asegurados y sus beneficiarios derechohabientes, sino que se pretendía llegar más lejos: brindar una gama de prestaciones sociales, en forma discrecional por parte del Instituto asegurador, que beneficiara a grupos marginados y a población abierta, los que por cierto no tendrían la obligación de aportar cuotas para su sostenimiento.⁸

1.1.4 Características de la Seguridad Social

La seguridad social reúne una serie de características que definen su perfil central, entre las más destacadas pueden señalarse las siguientes:

- Es un medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida, además de promover su bienestar y estimular la más completa expresión y desarrollo de sus capacidades;

⁸ Ruiz. Op. Cit. Págs. 34 – 35.

- Es un instrumento de toda organización social moderna que se diseña y ajusta a las necesidades de una colectividad;
- Es una respuesta organizada y pública frente a las privaciones y desequilibrios, económicos y sociales, que impone la vida contemporánea y que necesariamente demanda de la participación activa de los individuos que serán beneficiados;
- Es un compromiso colectivo que permite compartir los riesgos y los recursos de las personas, su misión supera la simple lucha contra la pobreza y se propone incrementar la calidad de vida, fortalecer la seguridad personal y generar condiciones de mayor equidad, y
- Es un derecho fundamental y un poderoso instrumento de progreso social, que actúa mediante la solidaridad y la distribución de la riqueza que con su trabajo genera una comunidad.⁹

Debemos puntualizar que para que se pueda cumplir con los fines de la justicia social se requiere de la intervención directa del Estado.

1.2 Principios del Derecho de la Seguridad Social

El derecho como ciencia, constituye uno de los aspectos básicos de la seguridad social, por lo que se puede decir, que el uso popular de la palabra derecho

⁹ Narro Robles, José. *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Pág. 56.

es múltiple e incluye significados inmediatos a las ideas de rectitud y de justicia; etimológicamente proviene del sustantivo latino *directus*, cuyo sentido metafórico nos traslada también a la idea de regir de línea recta del comportamiento humano.

Según *Don Joaquin Escriche*, el derecho es la reunión o el conjunto de reglas que dirigen al hombre en su conducta, para que viva conforme a la justicia; o el arte de lo equitativo y razonable, esto es, el arte que contiene los preceptos que nos enseñan a distinguir lo justo de lo que no es, para que en los diferentes negocios que ocurren todos los días podamos dar a cada uno lo que es suyo.¹⁰

Así el derecho es el conjunto de normas jurídicas, creadas e impuestas por el poder público, orientadas a la realización de la justicia regulando el comportamiento humano, para una mejor convivencia entre los individuos en sociedad.

1.2.1 Clasificación del Derecho

La ciencia jurídica es una sola, por lo que para su estudio, clasifica al derecho por ramas la cual ha ido cambiando a través del tiempo y cada una de dichas ramas y cada disciplina en particular tiene principios jurídicos diferentes de las otras, las cuales las podemos dividir en tres grandes grupos o ramas del derecho, a saber:

¹⁰ Báez. Op. Cit. Pág. 7.

- **Derecho público.** Es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones entre Estados y estos con los particulares para garantizar la convivencia humana, actuando el Estado como soberano;
- **Derecho privado.** Es el conjunto de normas jurídicas que regulan los intereses de particulares entre sí y éstos con el Estado, actuando el estado como particular;
- **Derecho social.** Es el conjunto de normas jurídicas destinadas a satisfacer, regular la protección de la economía y el aseguramiento de una vida decorosa para el hombre que entrega su energía de trabajo a la sociedad.

A la tradicional división del derecho público y privado, resultó imperioso añadir el derecho social, atendiendo a la importancia de proteger al hombre precisamente como eso, como un integrante de lo social.

Tanto es así que desde la promulgación de la Constitución de 1917, nació el derecho a la educación en el artículo 3º, en el 27 el derecho agrario, en el 28 el derecho económico y el 123 el derecho del trabajo y de la previsión social, por lo que el conjunto de estos preceptos legales originaron un nuevo derecho frente a la garantías individuales y a las funciones del Estado, por cuyo motivo en su comprensión general, en su idearios y textos, en su destino y en todos en su conjunto constituyeron la Declaración de Derechos Sociales y, por lo mismo, nació

en Ley fundamental de la más alta categoría el Derecho Social, de donde proviene su autonomía.

El Derecho Social constituye una disciplina autónoma por sí misma y por las materias que lo componen, completando de este modo la clasificación del derecho público y privado que con su fuerza y extensión cubre al proletariado.¹¹

Una gran mayoría de los estudiosos de esta disciplina consideran que el derecho de la seguridad social ha conseguido su autonomía.

1.2.2 Definición de Derecho Social

El Derecho Social, es el conjunto de normas y principios que tienden a proteger, salvaguardar la vida humana, la salud, la integridad física y a reivindicar a todos aquellos que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de una vida digna, cuya subsistencia es deber ineludible del Estado, para preservar así la convivencia humana bajo el imperio de la justicia social.

La esencia del derecho social radica en la protección a las clases socialmente débiles; y que, en consecuencia, cualquier acto que los ponga en peligro o los menoscabe, debe ser reprimido pues atenta gravemente contra la estructura misma de la sociedad.

¹¹ Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1978, Págs. 295 y 297.

Para Radbruch "La idea central en que el Derecho Social se inspira, no es la idea de la igualdad de las personas sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.¹²

Sin el basamento del derecho, simple y sencillamente no habría orden alguno y por ende no podría existir la sociedad; sin el derecho, imperaría la ley del más fuerte, del más apto, del más hábil o del más malvado, el resto perecería irremediablemente ante tal anarquía absoluta.

Así es dable afirmar que la existencia de la seguridad y de la seguridad social, se deben primordialmente al derecho, y en él se basan para existir y desarrollarse de manera armónica.

1.2.3 Noción de Fuente del Derecho

Convine referirnos brevemente a las llamadas fuentes del derecho de la seguridad social, a fin de comprender la forma en que adquiere su autonomía esta disciplina.

Desde el punto de vista de la ciencia jurídica, el término *fuentes*, para *Claude Du Pasquier* "remite a las fuentes de un río es llegar al lugar en que sus aguas brotan

¹² De Buen Lozano, Néstor. Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 51.

de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho”.¹³

Ernesto Gutiérrez y González, coincide y amplía el término fuente al señalar, que tiene su raíz etimológica en el término latino *fons, fontis*, con el cual se significa el manantial que brota de la tierra y adquiere un sentido metafórico cuando se le vincula a la palabra derecho, admitiéndose ya no en su sentido gramatical, sino como el fundamento, origen o principio de una disciplina elevada a la categoría de ciencia, que estudia el conjunto de normas que imponen deberes y confieren facultades y establecen las bases de convivencia social, con el fin de dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.¹⁴

Hans Kelsen y Recaséns Siches hicieron notar, desde el punto de vista estrictamente formal “que con las fuentes del derecho no se pretende precisar la génesis socio-histórica de la norma, ni tan siquiera su forma de concreción o expresión, sino su fuente de validez. Todo derecho, para ser tal, afirma *Kelsen*, aún el nacido por vía consuetudinaria, debe forzosamente ser considerado como voluntad del Estado, pues tiene que ser aplicado por él o, mejor dicho, por sus órganos”.¹⁵

De acuerdo con la terminología jurídica, tiene tres acepciones que es necesario distinguir. Se habla en efecto de *fuentes formales, reales e históricas*:

¹³ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 2004, Pág. 52.

¹⁴ Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1995, Pág. 149.

¹⁵ Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial, Porrúa, México, 1963, Pág. 338.

- *Fuente formal*, entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas. Es decir cuando se exterioriza.
- *Fuentes reales*, a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.
- *Fuente histórica*, cuando se mencionan los documentos antiguos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.

La relación entre las *reales* y *formales* podría explicarse diciendo que las segundas representa el cause o canal por donde corren y se manifiestan las primeras.

No obstante lo anterior, sólo haremos mención a las fuentes formales, por lo que resulta aconsejable entonces imponernos de las fuentes del derecho en general, para después referirnos a las del derecho de la seguridad social en particular.

1. *La Legislación*, es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.¹⁶

La legislación constituye entonces en una regla de observancia obligatoria al emanar del poder público, del Congreso de la Unión en el ámbito Federal o de las Legislaturas de los Estados, a través de un proceso legislativo conformado por: iniciación, discusión, aprobación por parte del órgano legislativo, su sanción y

¹⁶ García. Op. Cit., Págs. 51 y 52.

promulgación por parte del Ejecutivo, y su posterior publicación para los efectos de difusión e iniciación de vigencia.

2. La Costumbre, es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatoria; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*.

La definición precedente tiene dos características:

- a) Esta integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; y
- b) Tales reglas transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratase de una ley.

El reconocimiento de la obligatoriedad de una costumbre por el poder público puede exteriorizarse en dos formas distintas: expresa o tácita. El reconocimiento expreso se realiza por medio de la ley. El legislador establece, por ejemplo, que a falta de precepto aplicable a una determinada controversia, deberá el juez recurrir a la costumbre. El reconocimiento tácito consiste en la aplicación de una costumbre a la solución de los casos concretos.¹⁷

3. La Jurisprudencia, es un término que tiene dos acepciones o significados; el primero de origen romano que la considera como la ciencia del derecho o teoría del

¹⁷ Idem., Págs. 61 - 63.

orden jurídico positivo y el segundo, la define como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales.¹⁸

Al decir que la jurisprudencia es fuente del derecho, adoptamos el vocablo no en su primera acepción de ciencia jurídica, sino en el hecho de que su creación y aplicación incumbe a los tribunales como órganos jurisdiccionales específicos, pudiendo definirse entonces como el criterio práctico y uniforme de interpretación y aplicación de la ley, por parte de los tribunales jurisdiccionales, recogido en el conjunto de sentencias o resoluciones de éstos.

Cuando la obra interpretativa recae en solucionar controversias análogas, estableciendo principios iguales y determinando en un sólo sentido, se está ante el surgimiento de una tesis de jurisprudencia, que consiste en un criterio uniforme emanado del Poder Judicial, que servirá de precedente para casos similares, tesis que señalará a los jueces la manera en que deban resolverse nuevas situaciones contradictorias.

4. *Los Principios Generales del Derecho*, son los criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado, que se presentan como bases rectoras indiscutibles a grado tal que se constituyen en dogmas, principalmente utilizados en la función jurisdiccional, al resolverse en un juicio determinado y concreto, la aplicación de normas abstractas y generales de la ley.

¹⁸ Ibidem., Pág. 68.

Es de manifiesto que cualquier principio general de derecho presupone como justa la regla que formula, virtud que le permite trascender en el tiempo y en el espacio.

Consecuentemente, tales principios generales del derecho son las "direcciones de pensamiento", la serie de valores e ideas las creencias e ideales que conforman el pensamiento jurídico de una nación.

5. *La Doctrina jurídica*, es considerada por muchos tratadistas como una fuente indirecta del derecho; es el conjunto de los escritos, las obras, las teorías, los conceptos y los criterios elaborados por los juristas y los pensadores, que han hecho del derecho el objeto de sus reflexiones.¹⁹

En forma general hemos enunciado las principales fuentes del derecho.

1.2.4 Fuentes del Derecho de la Seguridad Social

Continuando con el orden citaremos las fuentes formales más trascendentes, las cuales son consideradas como fuentes secundarias, toda vez que nacen de la legislación.

¹⁹ Ruiz. Op. Cit., Págs. 21 - 23.

Comprendiendo que por derecho positivo de la seguridad social se entiende el conjunto de normas jurídicas vigentes, que deben observar las personas a quienes se dirigen porque la fuerza de esa naturaleza las hace obligatorias, por mandato constitucional son imperativas pues tiende a lograr un equilibrio social entre los factores de la producción.²⁰

1. *La Constitución Federal Mexicana*, es el fundamento jurídico primario del derecho de la seguridad social, en concreto el artículo 123, único del título sexto “del trabajo y de la previsión social” que consagra los derechos integrados en favor de la clase trabajadora que se convierte en la principal recipientaria de los beneficios del seguro social.

Son cuatro los organismos públicos descentralizados que basándose en las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, brindan servicios de seguridad social a los mexicanos contemplados como sujetos de aseguramiento:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social, creado por la Ley del Seguro Social, reglamentaria de la fracción XXIX del Apartado “A”;
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado por la Ley del ISSSTE, reglamentaria de la fracción XI del Apartado “B”;
- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado por la Ley del INFONAVIT, reglamentaria del segundo párrafo de la fracción XII del Apartado “A”; y

²⁰ Baéz. Op, Cit. Pág. 31.

- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, creado por la Ley del ISSFAM, reglamentaria del segundo párrafo de la fracción XIII del Apartado "B".

Con el fundamento constitucional y la creación de las legislaciones en comento, se conforma un conjunto de garantías sociales que benefician principalmente a las personas inmersas en una relación de trabajo de índole económico, así como a servidores públicos federales y burócratas, constituyéndose así el marco jurídico tanto del derecho del trabajo, como de la seguridad social.

2. La Ley del Seguro Social, es una fuente indirecta, que sin duda, es la más trascendente de las fuentes formales del derecho de la seguridad social porque la Constitución Federal declara de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y mediante ella se creó la institución que es el instrumento básico para lograrla con la característica de ser el seguro social un servicio público nacional a cargo de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía fiscal y autarquía, estableciéndose en la citada legislación las bases de su organización, administración, operación y funcionamiento.

La Ley del Seguro Social posee las características que debe reunir toda ley: obligatoriedad, ya que está provista de coercibilidad tanto en su aspecto fiscal como en el ámbito de prestaciones en dinero y en especie; tiene efectos generales, en virtud de ser aplicable a todos los casos que reúnen las condiciones que ella misma

prevé; se le considera abstracta, pues fija una situación jurídica para todos los casos que puedan presentarse, a condición de que se cumplan los requisitos determinados previamente por el legislador federal; es de observancia general en toda la República, habiendo sido expedida por el legislador federal, amén de que se trata de una Ley Orgánica, porque surge a la vida jurídica con la finalidad de organizar y administrar al Seguro Social.

3. *Otras legislaciones correlativas a la Ley del Seguro Social*, porque no sólo está legislación contiene disposiciones legales que forman parte de nuestro derecho positivo en materia de seguridad social; a fin de completar el marco legal que nos rige, debemos añadir las siguientes legislaciones:

- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- La Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas; y
- La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Sin duda, la Ley constituye la fuente primordial de las obligaciones en materia del Régimen Obligatorio del Seguro Social, precisamente por el carácter obligatorio de éste que se impone unilateralmente a los particulares por parte del Estado, lo que no se puede hacer si no es mediante disposiciones generales contenidas en una Ley,

ciertamente que entienda desde el punto de vista material y formal, o sea un conjunto de normas jurídicas de carácter general dictadas por el Poder Legislativo. Cabe agregar que no se puede ejercer facultades más que aquellas que le han sido conferidas en una ley.²¹

4. *Reglamentos de las legislaciones de seguridad social*, porque atendiendo la dimensión orgánica y estructural de las instituciones precitadas resulta obvio que su ley es normativamente insuficiente, toda vez que en ésta se establecen las bases generales del marco legal, quedando entonces al aspecto reglamentario su aplicación específica y concreta.

De ahí que, a fin de abarcar todas y cada una de las actividades desempeñadas por tales instituciones y para dotarlas de legalidad, se hace necesaria la expedición de una serie de reglamentos que vinieran a normar lo que a la ley, por falta de espacio y por razones de técnica legislativa le resulta una tarea imposible.²²

El reglamento es un medio necesario para la ejecución de las leyes de seguridad social. Es ésta una facultad exclusiva del Presidente de la República, al tenor del artículo 89, fracción I de la Constitución Política Mexicana, "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera

²¹ Rodríguez Tovar. José Jesús, Fondo para la Difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho, México, 1989, Pág. 107.

²² Ruiz. Op. Cit., Págs. 24 - 26.

administrativa a su exacta observancia,²³ independientemente de la promulgación y la ejecución de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de tal suerte que a través de dichos reglamentos, se cumple con este mandato constitucional expreso.

Todos ellos, sumados a los reglamentos internos e instructivos de aplicación interior, así como los acuerdos, bases y oficios circulares que enmarcados por el derecho administrativo se expidan en lo sucesivo en la cotidiana prestación del servicio público nacional que le es propio, constituirán la fuente material más extensa del derecho de la seguridad social.

5. Los acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, han sido de una importancia trascendente en esta materia, tratándose de actos de carácter eminentemente administrativo, efectuados en la labor cotidiana por uno de los principales órganos superiores de dicha institución, siendo por disposición legal el órgano de gobierno, el representante legal y el administrador del propio Instituto quien siempre ha contado con facultades reglamentarias internas expresamente conferidas por el numeral 264 de la nueva Ley del Seguro Social que rige a partir del 1 de julio de 1997.

El Consejo Técnico tiene facultades de manera expresa para expedir reglamentos que fueran necesarios para la exacta observancia de la ley, en la inteligencia que la precitada facultad reglamentaria estrictamente interna se confirma

²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial, Reproscan S.A. de C.V., julio 1998. Pág. 64.

también en el artículo duodécimo del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1996, vigente al día siguiente de su publicación, expedido por el Titular del Ejecutivo Federal.²⁴

Conforme al ámbito de aplicación de estos acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, podríamos contrastar sus principales características:

- 1) Obligatoriedad.
- 2) Generalidad.
- 3) La presunción de legalidad de que están revestidos.
- 4) Actos decisorios, esto es, que resuelven casos específicos que le son planteados, los que en muchas ocasiones son resultado de la política o criterios adoptados por el propio Instituto.

6. *Las sentencias ejecutorias y resoluciones en procedimientos jurisdiccionales*, también se convierten en una importante fuente del derecho de la seguridad social en cuanto constituyan precedentes de asuntos de naturaleza jurisdiccional en que se resuelvan las controversias que surjan en la práctica cotidiana con motivo de la operación natural de los organismos de seguridad social.

²⁴ Ruiz. Op. Cit., Págs. 26 - 27.

7. *Los acuerdos internacionales*, realizados con arreglo a nuestra Carta Suprema a través de un tratado o convenio de tal índole, han contribuido significativamente al enriquecimiento de la seguridad social en México ya que son producto de minuciosos estudios respecto a los sistemas adoptados en esta materia por los diversos organismos e instituciones internacionales, en la inteligencia de que algunos acuerdos adquieren el carácter de norma de observancia obligatoria en el país con arreglo a lo que al efecto disponen los artículos 89 fracción X, y artículo 133, ambos de la Constitución Política Mexicana.

Sin embargo, puede darse el caso de acuerdos internacionales que tengan validez e influyan para todos los países, con independencia de si éstos los han o no suscrito, incidiendo sin duda en el derecho positivo de la seguridad social, razón por la que es indispensable incluir este tipo de tratados, acuerdos o convenios, como fuente de esta rama del derecho.²⁵

Finalmente, conviene hacer notar que en materia de seguridad social, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, por acuerdo del C. Presidente de la República, tiene la representación de México, tanto en las relaciones nacionales como en las internacionales (Acuerdo del poder ejecutivo federal del 23 de marzo de 1960, publicado en Diario Oficial, el 25 del mes ya año citados).²⁶

²⁵ Idem., Págs. 28 - 29.

²⁶ Báez. Op. Cit., Pág. 40.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde las épocas más remotas y en cualquier lugar del mundo las civilizaciones se han preocupado por aminorar la inseguridad natural de los seres humanos, de tal manera que el desarrollo histórico de la seguridad social es una respuesta humana al mundo de inseguridad y desigualdad en que le ha tocado al hombre vivir.

Desde tiempos del hombre de *Neanderthal*, del *Homo Novus*, del *Cro-Magnon* al *Homo Faver* y/o *Economicus* de *Bergson* y *Walras*, la presencia de las enfermedades, el hambre, la inclemencia del medio, el pauperismo, la insalubridad y la ignorancia, han sido la esencia de la necesidad y el continente en el que interactúan las fuerzas sociales a favor y en contra de la inseguridad. Además, la diferencia de aptitudes, la concentración injusta, violenta e irreflexiva de la riqueza, por un lado; la debilidad física, económica, social, política de los hombres y los pueblos por el otro, han provocado el submundo o un mundo clasificado en diversas categorías: primera, segunda, tercera e incluso cuarta.²⁷

2.1 En la Antigüedad

En la antigüedad se crearon asociaciones cuya finalidad era atenuar en todo lo posible las consecuencias económicas derivadas de un daño. Así en **Egipto** y

²⁷ Idem. Pág. 20.

otros países de aquel entonces, funcionaban asociaciones de carácter religioso con los fines apuntados.

Grecia fue una de las culturas que crearon sistemas de ayuda mutua, en donde existían organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos.

Platón pensador de la época, menciona que "la solución utópica a los males sociales la imagina en *La República*. Un Estado es una integración de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios de satisfacerlas. Si las necesidades elementales del hombre en la primera sociedad son el alimento, la habitación, el vestido y el calzado, se impondrá entonces la existencia de un agricultor, de un albañil, de un tejedor y de un zapatero. En la cúspide del Estado platónico, los gobernantes serían escogidos de entre quienes demostraran mayores deseos de hacer sólo lo que redundara en bien del país y de no tolerar algo contra sus intereses; deben ser, pues, los mejores de la sociedad, porque mientras los reyes no sean filósofos o los filósofos reyes, nunca concluirán las miserias de las ciudades ni la raza humana será feliz. Los guardianes, cuidadosamente seleccionados, serían dueños de provisiones y de una situación que no los distinguiría mucho de los veteranos; y así, acostumbrados a privaciones, comerían y vivirían en común como soldados en el campamento, ya que si poseyeran casas y tierras, o moneda, se convertirían en mayordomos y labradores y, en lugar de ser aliados de los ciudadanos, devendrían en sus enemigos, odiarían y serían odiados, conspirarían y

serían atacados, con lo que pasarían su vida entre temores de los de fuera y de los de dentro y habría de llegar la hora de su ruina y la destrucción del Estado".²⁸

El principio que informa el pensamiento de *Platón* se distingue como una concepción imaginaria de un Gobierno ideal y su principal objetivo es satisfacer las necesidades humanas en la medida que éstas existen.

Así también no faltaron en **Roma** instituciones que de manera directa o indirecta, organizaron la ayuda entre determinados grupos, en la que acertaron una acción sistemática con objeto de mitigar los efectos de la inseguridad social, dicha opinión generalizada parte de la aparición de los *colegios* propiamente dichos en la época de Servio Tulio, donde se define la *Sodalitia*, dentro de las que encontraban los *colegios de artesanos*, que mediante el pago que hacían los asociados de una cuota, se cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio. En el siglo I a C., en los años 67 a 64, la Ley Julia abolía los *colegios* y la *Sodalitia*; mas tarde Julio César los restauraría, en el año 59, para volver finalmente a suprimirlos.²⁹

Mommsen, estima que los *colegios* romanos fueron, en cierto sentido, sociedades de socorros mutuos; *Waltzing*, por su parte, reduce esta actividad de las entidades a los *funerales* y *exequias*, siendo la asistencia mutua general una excepción.

²⁸ Briceno. Op. Cit., Pág. 46.

²⁹ Cfr. Idem. Pág. 48.

Waltzing considera a las *diaconías*, en los albores de la nueva religión como el primer testimonio de la sociedad de socorros mutuos en la historia. La sociedad de socorros mutuos tenía como propósito la práctica de la caridad. Una nueva moral, trascendente y religiosa, impulsa a la solidaridad humana lo que obliga a proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos y auxiliar a los ancianos.³⁰

Luego en las instituciones de caridad pública y privada de la Edad Antigua, establecidas por las sociedades de la época para remediar los males de los desposeídos, en la inteligencia de que, por ser discrecionales, no inspiraban confianza ni auténtica seguridad.

Dichas formas o medios de combatir la inseguridad social tuvieron su base o fundamento en el sentimiento de la caridad de las personas, dirigido a ayudar a las que se encontraban en desgracia; se presentaba así un cuadro voluntario y gratuito en donde las prestaciones se determinaban por la capacidad de ayuda o por la misma voluntad del donante, pero nunca por la necesidad misma del desvalido.³¹

2.2 En la Edad Media

En la Edad Media, el feudalismo se vio impotente para adoptar sistemas de protección general; el abuso de los señores feudales se ve en cierta forma frenado

³⁰ Ibidem. Pág. 48.

³¹ Ruiz. Op. Cit., Pág. 44.

por la Iglesia Católica; obispos y párrocos; quienes en sus conventos y monasterios, crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas para enseñar, hospitales para la cura de los enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de los necesitados y dolientes.³²

La ayuda al prójimo (concretamente, la ayuda al necesitado y al desvalido) se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso, trascendente, desinteresada y merecedora de una recompensa celestial.

En las organizaciones de caridad, existen personas que prestan materialmente el servicio, tanto las que lo sufragan con su dinero o con sus propiedades, como las que lo organizan y dirigen, trabajan y se sacrifican sin la esperanza de premio en la vida terrestre: es la virtud la que mueve el amor al prójimo y el anhelo de recompensa en la otra vida. Quien recibe el beneficio, el asistido o socorrido, es conceptualmente un favorecido y nunca puede presentarse como el sujeto activo de un derecho, como acontece en el Seguro Social.³³

De origen *germano*, aparecen las *guildas*, asociaciones de defensa y asistencia. Las comidas en común con participación de los pobres, propias de una fraternidad; la asistencia mutua en caso de enfermedades, la solidaridad defensiva de los cofrades ante agresiones, son sus normas típicas. Estas organizaciones se

³² Idem. Pág. 45.

³³ Briceño. Op. Cit., Pág. 49.

extendieron en Alemania, Dinamarca e Inglaterra; los estatutos más antiguos datan del siglo XI.

Las *cofradías de artesanos* tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de *Scholae*, que no eran otra cosa que agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad e identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto.

El *gremio* es la corporación de artesanos, el oficio unido y reglamentado. En su posterior desarrollo, las normas eran tan estrictas que se cerrará la corporación: reglas de exclusividad, de jerarquía, privilegios y predominio del interés profesional sobre el incentivo de la caridad social, que lo vincula a las viejas familias de artesanos.³⁴

Las *hermandades de socorro*, fundadas por *San Francisco de Asís*, dan origen a las *órdenes mendicantes*, actitud de ayuda a los menesterosos basada en el Evangelio que cambia el sentido de la caridad social de la época, ayudando al hermano en desgracia enfermo para auxiliario y consolarlo.³⁵

No esperan los franciscanos al pobre, su hermano; van en su busca, averiguan dónde hay un enfermo para acudir en su socorro y cuidarlo; donde obligue

³⁴ Idem., Pág. 50.

³⁵ Ruiz., Op. Cit., Pág. 45.

la desgracia, para ofrecer consuelo; conviven con los miserables, dan el consejo y otorgan la ayuda.

Podemos acentuar que las organizaciones de defensa y asistencia social en la Edad Media, surgen por la necesidad de protección económica y humanitaria, tanto de los agremiados como de sus familiares; se caracterizaron por tener reglas cerradas de exclusividad y de privilegios para sus integrantes, resultando más acentuada la ayuda caritativa.

2.3 La Colonia

En la época de la Colonia encontramos a las *cajas de ahorro*, así como los *montepíos*, las cuales fueron otras formas válidas y tangibles en busca de la anhelada seguridad social, organizaciones más complejas tanto en su integración y estructura, como en su operación.

A principios del siglo XIV, surge el *seguro marítimo* siendo la primera forma de los seguros privados, de indiscutible influencia mercantil, que sirviera de base a lo que hoy conocemos como la *teoría del riesgo*, repartida entre los socios y que hoy por hoy es el sustento de las actuales compañías asegurados que brindan servicios privados de seguros con fines de lucro.³⁶

³⁶ Idem.

Con el seguro marítimo se ha definido el concepto de riesgo y se inicia la técnica del aseguramiento contra el mismo; así se tiene el antecedente, del seguro contra las pérdidas por huida de esclavos, aparecen el aseguramiento por prima fija, que los propios catalanes inventaron con la técnica del seguro marítimo. Luego, se extendió el aseguramiento y su técnica aplicándose a otras clases de riesgo. El concepto de riesgo, apropiado para el seguro privado, pero criticado en el Seguro Social, se separa fundamentalmente del de desgracia y otorga al afligido por la pérdida o necesidad; no es ya el favorecido sino quien ostenta un derecho a la compensación por riesgo cubierto.

2.4 Época Moderna

Antes del siglo XVI, las medidas tomadas por los Gobiernos frente al problema de la miseria fueron puramente punitivas o represivas, con lo que se de manifiesto la abstención del Estado respecto de los problemas que la miseria traía consigo.

Quizá corresponda a *Juan Luis Vives*, ilustre valenciano que participó vehementemente en la obra del *Humanismo*, junto a *Erasmus* y *Tomás Moro*, el haber planteado con cierto énfasis, por vez primera, la cuestión social, en su *De subventione pauperum*, habría de decir que:

“Particular desvelo de los administradores de la ciudad debe ser cuidar y poner todo su esfuerzo en que los unos sean socorro de los otros; y nadie sufra

agobio ni reciba daño injusto, y que al que es más débil, el que es más poderoso le asista a fin de que con la concordia del común y la solidaridad ciudadana se aumente el mutuo amor de día en día y permanezca para siempre. Y así como es cosa fea para un padre de familia consentir que en su casa haya alguno que padezca hambre o sufra desnudez o la vergüenza de andar andrajoso, en medio de la opulencia de su estado, así tampoco parece bien que en una ciudad, no pobre ciertamente, toleren sus magistrados que haya ciudadanos, siquiera sean pocos, que sientan las embestidas del hambre y el oprobio de la miseria".³⁷

La teoría de *Tomás Moro* en el siglo XVI, tiende a referirse a lo que él llamaba los defectos sociales, que eran los problemas que agobiaban a operarios y a trabajadores del campo, con una injusta distribución de la riqueza y con una carga impositiva elevada del rey con respecto de las posibilidades económicas de sus súbditos, lo que volvió necesaria en Inglaterra la instrumentación de métodos obligatorios de asistencia social.³⁸

El Gobierno inglés retoma los principios de la obra de *Tomás Moro*, en la cual se puede destacar que asumió la función que había sido cumplida en parte por las instituciones de caridad. Por lo que en 1531 Enrique VIII promulgó un estatuto especial donde disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicasen una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante la limosna. Se habría de consignar un

³⁷ De Buen. Op. Cit., Págs. 45 - 46.

³⁸ Ruiz. Op. Cit., Pág. 45.

registro especial con el fin de otorgar a las personas afectadas una cédula de identidad con autorización para solicitar caridad.³⁹

La llamada Ley de Pobres, expedida en Inglaterra en el año 1561, misma que permanecería vigente por espacio de tres siglos, constituye un precedente jurídico muy importante que provoca que los gremios, las guildas y las cofradías inicien su etapa de decadencia puesto que no desaparecen, sino que se van transformando, buscando su institucionalización en la política del Estado.⁴⁰

Carlos I y Felipe II, en España dictaron leyes sobre mendicidad; las cortes de Valladolid de 1555, solicitaron del rey que las leyes sobre mendigos crearan en todos los pueblos un Padre de Pobres, encargado de buscar una ocupación remunerada a los que careciesen de ella.

Adam Smith, en su investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, publicada por primera vez en 1776, al referirse a los gastos del Estado, incluía los de defensa, justicia, obras públicas y los necesarios para sostener la dignidad del soberano, sin hacer referencia alguna al gasto de asistencia.⁴¹

Para comprender los factores políticos, sociales y económicos que produjeron el Estado Moderno, conviene no olvidar que durante el medioevo la Iglesia conserva la estructura del Imperio Romano.

³⁹ Briceño. Op. Cit., Pág. 54.

⁴⁰ Ruiz. Op. Cit., Pág. 45.

⁴¹ De Buen, Op. Cit., Pág. 47.

La Iglesia tiene forma de Estado; en realidad, no se apropia de esa estructura sino que el propio Imperio constituía una Iglesia. Hubo una época en que la Iglesia y Estado coincidieron hasta confundirse.

La Iglesia, convencida más que vencida, se aparta de estas luchas, si asumió y cumplió funciones sociales, docentes y de beneficencia, se vera paulatinamente limitada por el Estado, hasta perder en definitiva tales funciones, que pasan así a ser funciones de Gobierno. El Estado llegará a ser una institución al servicio de la utilidad común, para crear el bienestar de todos.

Sin embargo tendrían que transcurrir bastantes años, para que el Estado, no por su buena disposición, sino por exigencias violentas e ideales de todas aquellas personas reprimidas, se fueron transformado hasta que fuere posible que entendiese que era su deber y no de un acto de gracia.

2.5 La Revolución Industrial

A consecuencia de los profundos cambios, que en la vida social produjera la llamada revolución industrial que culminara en la instauración de un injusto régimen liberal e individualista, la inseguridad respecto de los medios de subsistencia y la nula protección a la salud alcanza a gran parte de la población de la época,

Lo que se convierte en un gravísimo problema social que afecta directa y

principalmente a los grupos obreros, que vivían en la promiscuidad más lacerante dependientes de un salario siempre insuficiente y expuestos a todo tipo de riesgos como la enfermedad, la invalidez o la muerte, víctimas de la más cruel explotación frente a los infortunios del trabajo.

La revolución industrial trajo cambios inesperados, al transformar completamente no sólo la actividad productiva sino el régimen de protección del operario; las grandes inversiones de capital trajeron consigo la necesidad de destacar el valor de la maquinaria que se utilizaba y de menospreciar el esfuerzo de los trabajadores, en modo tal que los obreros se encontraban supeditados a la ley de la oferta y la demanda, y por tanto, sujetos a los precios del mercado.

Los grandes pensadores en esa época se propugnaban por una solidaridad que otorgara condiciones de vida favorables. Así encontramos ejemplos como el *Manifiesto Comunista* y la *Encíclica Rerum Novarum*, que ilustran tal estado.

Carlos Marx en el año de 1848 publicó su obra, *Manifiesto Comunista* cuya última frase "¡Proletariados de todos los países uníos!" habría de convertirse en el grito de guerra del comunismo y del socialismo internacionales, mientras el resto del texto se constituyó en la base doctrinal de dichos movimientos sociopolíticos, en los que se alentaba a la clase obrera a luchar contra la burguesía capitalista a efecto de cambiar, por medio de la violencia si era necesario, todo el orden social existente.

En tal obra, se establece que toda la sociedad va dividiéndose cada vez más en dos grandes campos enemigos, en dos clases que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado, determinándose principios rectores sobre la propiedad de la riqueza, de los bienes y de las fuerzas productivas que la generan, con respecto del problema social inherente a ello. Sin duda fue una enorme influencia histórica dicha obra.

La *Encíclica Rerum Novarum*, expedida en el año de 1891, por el Papa León XIII, cuyo verdadero nombre era *Vicenzo Gioachino Pecci*, documento de trascendencia histórica que definiera la posición de la Iglesia Católica frente a las cuestiones sociales, fijando los fundamentos del movimiento político demócratacristiano y estableciendo que: “explotar la pobreza para lograr mayores lucros, es contrario a todo derecho divino y humano”.

La *Encíclica Rerum Novarum*, parte del reconocimiento de desigualdades sociales, al establecer que no son iguales los talentos de todos, ni el ingenio, ni la salud, ni las fuerzas, y que a la necesaria desigualdad de estas cosas, sigue espontáneamente la desigualdad de la fortuna, por lo que es preciso acudir pronta y oportunamente en auxilio de los hombres de la clase proletaria, porque sin merecerlo se hallan la mayor parte de ellos, en una condición desgraciada y calamitosa.⁴²

Es de reconocer que el *Manifiesto Comunista* y la *Encíclica Rerum Novarum*, se propugnaban por dar un trato justo y digno a la clase trabajadora, por lo que se

⁴² Ruiz. Op. Cit. Págs. 46 - 48.

transformaron cada uno en principios rectores de la promulgación de las primeras leyes modernas.

2.6 Las Primeras Legislaciones

La concepción represiva del Estado frente a los movimientos sociales había empezado a ceder desde 1824, cuando se derogan en Gran Bretaña, las *Combinations Acts* que prohibían las coaliciones obreras, cuyo reconocimiento formal se haría en 1871, al dictarse la "Ley sobre los sindicatos profesionales" y en 1875, con la "Ley sobre la conspiración y la protección de la propiedad". En Francia, la derogación del delito de coalición se produce por Ley de 25 de mayo de 1864, que en su lugar tipifica como conducta ilícita el atentado en contra de la libertad de trabajo.⁴³

Los acontecimientos violentos de la época serían los inicios para que los problemas de la sociedad sean resueltos por el Estado, no en acto de gracia sino de justicia, de hecho en Francia en el año de 1850, surgió la primera ley del seguro de enfermedades.

Los seguros sociales como ahora los conocemos, tuvieron su origen en Alemania, donde se da una figura de la política social a finales del siglo XIX, que se preocupó por la miseria del proletariado surgida por el desarrollo industrial, lo fue

⁴³ De Buen. Op. Cit., Pág. 48.

el llamado "*Mariscal de hierro*", el canciller *Otto Von Bismarck*, ministro del rey de Prusia y principal forjador de la unidad alemana, quien lograra aumentar el poder imperial a través de la expedición de leyes de excepción social.

Bismarck, es considerado el estructurador de la pujante economía alemana, ya que a través de la intervención del Estado en la economía local e internacional, se opuso rotundamente al capitalismo liberal.

En 1869 expide una primaria reglamentación para cuestiones de trabajo, protectora de la vida y de la salud de los operarios, con normas legales reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores. En el año de 1881, *Bismarck* establece, para indudable beneficio de la clase trabajadora, un compendio de legislaciones que fueron la base para dar origen al Seguro Social.⁴⁴

Instituye la primera Ley de auténtico Seguro Social, la del seguro obligatorio de enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; la segunda, el 6 de julio de 1884, sobre seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y una tercera el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y vejez.

Estas leyes delinear el sistema de Seguro Social en lo futuro. En las que se observa la participación de los trabajadores, del Estado y patrones, para el sostenimiento de los seguros.

⁴⁴ Idem., Pág. 49.

Alemania mantuvo la convicción de que debía implantar un régimen amplio de seguridad social para las capas económicamente más débiles y por ende, mayormente expuestas a la enfermedad; no fue sino hasta el año de 1911 cuando se completa esta tendencia con la promulgación del Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleadores Particulares.⁴⁵

Es de aceptar el notable talento del alemán *Otto Von Bismarck*, al establecer la obligatoriedad de las condiciones de seguridad en las relaciones obrero patronales, mismas que han trascendido hasta nuestra época y que han servido de modelo para otros países legislen y formen más y mejores condiciones de seguridad social.

Una evolución interesante hacia la seguridad social se da en España a finales del siglo XIX, por Real Decreto de 5 de diciembre de 1883, mediante el cual se crea una "Comisión de reformas para el mejoramiento de la clase obrera". Esa Comisión se convertirá, en 1903, en el "Instituto de reformas sociales" que de nuevo se transforma en 1908, por Ley de 27 de febrero, que crea el Instituto Nacional de Previsión.⁴⁶

Las causas que originan el establecimiento del Seguro Social, era la preocupación de la pobreza.

⁴⁵ Briceño. Op. Cit., Pág. 69.

⁴⁶ De Buen. Op. Cit., Pág. 49.

En el año de 1907, Inglaterra promulgó su Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y un sistema de asistencia para ancianos; luego, también en 1911, estableció una ley que abarcara seguros diversos, en rubros tales como la enfermedad, la invalidez, el paro voluntario y la previsión de desempleo; aspectos de tal magnitud y alcance que convirtió a Inglaterra en líder mundial en materia de seguros sociales.

Ya desde entonces, el financiamiento de este tipo de seguros se basaba en la participación y contribución económica del Estado, de los patronos y de los obreros asegurados; constituye esto una aportación de vital importancia a los sistemas de seguros sociales actuales, en donde se hace converger a los factores de la producción bajo la supervisión estatal.

Inglaterra avanza incontenible al revisar los sistemas existentes del seguro social señalando que, la seguridad social arraigó definitivamente como uno de los más altos deberes del Estado.

Su perfeccionamiento se logra a partir del *Plan Beveridge*, basado en el Informe del mismo nombre, hecho por *Sir William Beveridge* que fue presentado al Parlamento británico en noviembre de 1942, en plena guerra. Sus líneas generales, que serían utilizadas como modelo en muchas legislaciones, descansaron en la idea de que todo ciudadano tiene derecho a un ingreso básico "en las contingencias de vejez, enfermedad, paro forzoso y otras vicisitudes que le corresponderá en virtud de

un derecho contractual".⁴⁷

Sobre esas bases en julio de 1948, se promulga la Ley del Seguro Nacional y a *Sir William Beveridge*, por sus valiosas aportaciones para alcanzar un sistema integral de seguridad social en Inglaterra, se le ha considerado como el padre de los seguros sociales modernos.

Sin embargo, mucho contribuyó en todo ello el estadista inglés *Sir Winston Churchill*, ministro de guerra y defensa durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, alma de la resistencia inglesa y del esfuerzo de los países aliados para derrotar al eje alemán, en su calidad de Primer Ministro, intensamente preocupado por el mundo de la post-guerra, llevó el mensaje a muchos rincones del planeta de la nueva tendencia política: el llamado *Estado de bienestar*, implementado por los países democráticos de la post-guerra con un profundo sentido de justicia social, que reunía condiciones básicas para la existencia de un programa político de intervención económica de Estado, mismo que encabezaran en América y Europa, Franklin D. Roosevelt, John Maynard Keynes, William Beveridge, y el propio Churchill, entre otros.

El *Estado de bienestar*, consiste en la intervención directa de los órganos de gobierno, en ejercicio de su poder soberano, para imponer como política prioritaria el

⁴⁷ Idem., Pág. 50.

establecimiento de medidas legislativas diferenciadas tendientes a favorecer a los sectores sociales menos privilegiados o más necesitados.

El también llamado *Estado providencia*, surgió para abatir la miseria y la enorme brecha entre los pocos que tenían mucho y los muchos que tenían poco, con un eje redistribuidor de la riqueza en busca precisamente de un bienestar común. Nace en el año de 1929, a raíz de la gran depresión económica de los Estados Unidos de Norteamérica, al hallarse inmerso el país en la peor crisis financiera de su historia; su entonces Presidente, *Franklin D. Roosevelt*, resuelve imponer una nueva estrategia política social con un fin preponderantemente económico: el *new deal* o *nuevo pacto social*.⁴⁸

2.7 Asociación Internacional de Seguridad Social

Es pertinente mencionar que no sólo es un objetivo de los países, lograr un modelo económico de redistribución de riqueza, de justicia y de seguridad social, sino que se ha convertido ya, frente al reto de las necesidades de la población mundial, en un objetivo común de aquellas naciones irremisiblemente unidas por vínculos de principal orden económico.

Muestra de ello, es la creación de la *Asociación Internacional de la Seguridad Social*, conformada en Brúcelas, Bélgica, en el año de 1927, la que tiene su sede

⁴⁸ Ruiz. Op. Cit. Págs. 51 – 52.

permanente en Suiza, organismo que aglutina un gran número de instituciones de seguridad social, en el que están inmersos todos los países del orbe incluyendo México.

Con la finalidad de lograr una mejor operación en la toma de acuerdos y decisiones, la referida *Asociación Internacional de Seguridad Social*, se ha regionalizado; importante resulta destacar la creación, en 1942 en Santiago de Chile, de la *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, que aglutina a países del continente americano e instituciones destinadas permanentemente a brindar servicios de seguridad social.⁴⁹

⁴⁹ Idem., Págs. 52 – 53.

CAPÍTULO III

***NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO
SOCIAL***

En el transcurso de diversas épocas se a manifestado un sentimiento de justicia social, en pugna de los intereses egoístas que ahogan la libertad de los pueblos y el derecho de los individuos y de las comunidades para una vida superior.

Ese sentimiento de justicia social es tomado por nuestro país, a partir del movimiento armado revolucionario que se originó el 20 de noviembre de 1910, representando la lucha de las mayorías inconformes con la realidad de la nación, caracterizándose por ser popular, así como reivindicatoria de las clases obreras y campesinas, revolución social que al cristalizar incorpora las garantías de los derechos sociales a la Constitución Federal de 1917.

Al respecto, el Dr. Mario de la Cueva afirmó: “Los hombres que hicieron la revolución demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo; la esencia de una Constitución es su declaración de derechos: ella determina el grado de la dignidad humana. El problema de México será el cumplimiento generoso y tal vez la superación de sus tres preceptos fundamentales, del artículo 3º constitucional para impartir instrucción a todos los hombres; del artículo 27 constitucional para entregar el campo a los campesinos, que son sus dueños; y del artículo 123 constitucional para hacer del trabajador una persona digna y un ciudadano”.⁵⁰

⁵⁰ Ibidem., Pág. 58.

3.1 Leyes anteriores a 1916

Una primera referencia se encuentra en el Programa del Partido Liberal, publicado por el grupo de los hermanos Flores Magón, en el exilio en la ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos, el 1 de julio de 1906, en cuyo punto 27, incluido en el capítulo de "*capital y trabajo*" proponía obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.

Este documento en la historia de la revolución mexicana, es probablemente el que tuvo la mayor influencia y trascendencia para elaborar la doctrina y la teoría política de ese gran movimiento revolucionario. Fundado en la justicia, la moral y la razón, se pronuncia por conseguir una educación obligatoria, restitución de ejidos y distribución de tierras, crédito agrícola, nacionalización de la riqueza, jornadas de ocho horas, protección a la infancia, salario mínimo, descanso dominical, abolición de tiendas de raya, pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes de trabajo, protección a la raza indígena, expedición de una ley del trabajo, etcétera.⁵¹

Posteriormente, por decreto del 12 de diciembre del año de 1912 que publicó Don Venustiano Carranza, jefe de la Revolución Constitucionalista, en su artículo 2° decía. "El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas

⁵¹ Ibidem., Pág. 59.

del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que asegure la igualdad de los mexicanos”.

En fecha 11 de diciembre de 1915, el Estado de Yucatán promulgó su Ley del Trabajo a iniciativa del general Salvador Alvarado. Dicho ordenamiento, que es sumamente importante en todos sus capítulos, fue el primero que estableció el Seguro Social. El artículo 135 ordenó: “El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte”, pues los patronos eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales. La Ley Laboral y el Código Agrario de esta entidad fueron dos pilares de progreso.⁵²

3.2 Artículo 123, fracción XXIX

El artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surge de las carencias económicas e injusticias de clase proletariada, misma que participa en la lucha revolucionaria, para dar origen a una ordenación de bienestar social.

Resulta conveniente destacar que originalmente el artículo 123, en su fracción XXIX, establecía:

⁵² Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, 1972, Pág. 45.

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Dicho texto, tal como quedó asentado, creó confusiones y se prestó a muy diversas interpretaciones, originando toda una gama de instituciones disímiles que inculcaban y difundían la previsión popular sin ocuparse de compensar y atemperar las consecuencias económicas derivadas de la realización de los riesgos específicos que implican los seguros sociales, los cuales no se señalaban, además al no ser obligatorio.

De alguna manera sentó las bases para que algunos Estados de la república, tomaran la iniciativa de reformar la fracción XXIX y diera la creación del Seguro Social, con carácter obligatorio.

Entre ellos el Estado de Puebla que promulgó su Código de Trabajo el día 14 de noviembre de 1921, y su artículo 221 establecía que los patronos podrían sustituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y Previsión Social del Gobierno local.

Le siguieron, el Código Laboral del Estado de Campeche, el 30 de noviembre de 1924, se estableció en su artículo 290, "El patrono podrá sustituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste en los casos de accidentes y enfermedades del trabajo".⁵³

Las leyes del trabajo de los Estados de Tamaulipas del 12 de junio de 1925 y de Veracruz del 10 de julio del mismo año, establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patronos podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y en favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los Gobiernos de los Estados, pero, a la vez, los empresarios que optaren por asegurar a sus operarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada.

En el año de 1925 fue elaborado el proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, el cual se determinó que los patronos deberían garantizar la atención médica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales que estimaren pudieran ocurrir durante el año, depositando en la forma y lugares prevenidos por el Ejecutivo Federal la cantidad fijada por éste.

⁵³ Idem. Pag. 46 – 47.

También podían asegurarlos en empresas, ya fuesen particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos, y en el caso de que se instituyese un “Seguro Oficial por accidentes profesionales, enfermedades de trabajo, atención médica, etcétera”.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, fue expedida el 12 de agosto de 1925, posteriormente sufrió algunas reformas. Conforme a dicha ley los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tienen derecho a pensiones: a) cuando lleguen a la edad de 55 años; b) cuando tengan 35 años de servicios; c) o cuando se inhabiliten para el trabajo; también tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados. Dicha Ley fue sustituida por la relativa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El artículo 242 de la Ley del Trabajo del Estado de Hidalgo, de fecha 30 de noviembre de 1928, decía al respecto: “Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas”.⁵⁴

En el mes de julio de 1929 se convocó al Congreso de la Unión a deliberación de la más alta soberanía del país, para la modificación del texto de la fracción XXIX, pensando en adoptar una fórmula de alcance nacional, que pudiera repartir las

⁵⁴ Ibidem. Pág. 47 – 48.

responsabilidades derivadas de los riesgos. Lo anterior se daría por las incumplidas metas y de haberse considerado originalmente como voluntario, quedando de la siguiente manera:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

Con la reforma constitucional el seguro social se convirtió en un derecho público obligatorio y se estableció también un régimen nacional de seguros sociales, reservándose desde luego al Congreso la facultad exclusiva de legislar sobre esta materia.

3.2.1 Proyecto García Téllez

Al trazo de la reforma constitucional, el Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas del Río, comisionó a uno de sus más destacados colaboradores al Lic. *Ignacio García Téllez* hombre brillante y comprometido con México, para que organizara el anteproyecto de la Ley del Seguro Social en el que aprovechando las experiencias extranjeras, trajo a empaparse de nuestra realidad nacional a especialistas de las Cajas de Seguridad Social de los Países Bajos, al igual que a expertos en actuaría social.

A dicha investigación se le conoce como Proyecto García Téllez, y que terminaría con el Decreto de la Ley del Seguro Social, reglamentaria de la fracción XXIX, del artículo 123 de la Constitución Federal.⁵⁵

3.3 Legislaciones del Seguro Social

La primera Ley del Seguro Social tuvo su inicio por decreto el 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, teniendo aplicación en principio en el Distrito Federal y programadamente se fue extendiendo en todo el territorio nacional, integrándose las entonces llamadas Cajas Regionales del Seguro Social, hasta conseguir su consolidación definitiva; se comenzó asegurando exclusivamente a los trabajadores.

La decisión de limitar la incorporación a aquellos que se encontraban sujetos a una relación laboral, fue porque la relación de trabajo permitía constituir un universo humano razonable solvente, fijo y permanente, a razón que se daban los procedimientos para el cobro de las cuotas o primas patronales y la retención de las aportaciones de los trabajadores, para el financiamiento del servicio.

El Instituto se transformó en una empresa que vendía servicios médicos y asistenciales a los trabajadores, a los patrones y al Gobierno. Por su parte los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte comenzaron a administrarse por

⁵⁵ Ruiz. Op. Cit., Págs. 68 - 69.

medio de un sistema de reparto que, por lo menos en apariencia, garantizaba la viabilidad del proyecto.⁵⁶

La Ley del Seguro Social original, fue reformada y adicionada en numerosas ocasiones, de tal suerte que pronto fue preciso abocarse a efectuar análisis serios y congruentes sustentados actuarialmente, tendientes a abrogarla al expedir una renovada legislación, que cumpliera con las necesidades sociales.

Después, mediante Decreto expedido por el Congreso de la Unión, el 1° de abril de 1973, entró en vigor la Ley del Seguro Social misma que nos regiría hasta el 30 de junio de 1997.

Al paso de los años y de acuerdo a los requerimientos propios de una sociedad, la seguridad social se vino desarrollando paulatinamente, logrando la extensión de los beneficios del régimen del Seguro Social, a grupos de personas no necesariamente vinculados por relaciones laborales, tales como: trabajadores en industrias familiares e independientes, profesionistas, comerciantes, patrones personan físicas, con trabajadores asegurados a su servicio; trabajadores del campo; trabajadores domésticos; y servidores públicos al servicio de las administraciones públicas de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de sus organismos descentralizados, desde luego no protegidos por otro esquema de seguridad social, donde también se establecieron mecanismos de redistribución salarial, social de los ingresos y aportes adicionales y específicos del Estado.

⁵⁶ Trueba Lara, José Luis, Afores Bajo la Lupa, Editorial Times Editores, México, 1997, Pág. 23.

La política del Seguro Social de los años cuarenta y de la seguridad social de los años setenta, tuvieron como sello distintivo un fuerte impulso de los principios rectores que le dieron origen a este derecho en el Constituyente de 1917. La solidaridad, la integralidad, el reparto intergeneracional, la subsidiaridad y la universalidad se constituyeron en los ejes rectores de las sucesivas reformas y adiciones a los ordenamientos legales en la materia, situando invariablemente al Estado mexicano, al sector público, como el agente central de la administración de los recursos y beneficios.

Este periodo resume una primera etapa en la que el modelo de seguro social y, posteriormente, de seguridad social, sus ordenamientos legales e instituciones concomitantes surgen estrechamente asociadas a las políticas públicas que buscan deliberadamente controlar el conflicto social de la moderna sociedad capitalista y como instrumento de legitimación del nuevo Estado, dando respuesta al mismo tiempo a las demandas económicas, sociales y laborales de una población asalariadas en constante expansión.⁵⁷

Finalmente el 12 de diciembre de 1995, el Congreso de Unión decreta la nueva Ley del Seguro Social, que rige desde el 1° de julio de 1997, la cual pretende corregir y superar la delicada situación financiera, dada la disminución de la tasa de natalidad, falta de reservas económicas, aumento de la esperanza de vida y mala

⁵⁷ Ramírez López, Berenice R., La Seguridad Social: Reformas y Retos, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, Págs. 204 – 205.

administración de los recursos, aumentó en retirados, iniquidad entre lo que se aporta y lo que se recibe, y disminución en contribuyentes.

Este hecho se constituye como el último avance logrado en la búsqueda de una seguridad social aplicable a la realidad nacional.

La Exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, alude que para construir y mantener el sistema de seguridad social que requieren hoy los mexicanos y necesitará México en el siglo XXI, fue necesario corregir deficiencias, superar limitaciones y sentar bases sólidas.

Porque los mexicanos reclaman mejores condiciones de vida; estabilidad; mayores oportunidades de empleo y salarios más elevados; mejores y más equitativas condiciones al momento de su retiro laboral; un Estado garante de sus derechos, y un desarrollo compartido.

Aunado a que la seguridad social es uno de los mejores medios para llevar a cabo los objetivos de política social y económica del Gobierno y satisfacer las legítimas demandas y aspiraciones de la población. Su materialización en el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha destacado por los grandes beneficios proporcionados a los trabajadores, sus familias y a las empresas, así como la promoción de la salud y el bienestar de la sociedad.

El Seguro Social, durante la trayectoria institucional de cinco décadas, se han efectuado transferencias de recursos entre los distintos ramos de aseguramiento, muy especialmente de los ramos de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte y Guarderías para apoyar al de Enfermedades y Maternidad, el cual ha operado prácticamente desde su inicio con déficit financiero. IVCM, por tanto, no cuenta con las reservas líquidas necesarias.

Además el costo fiscal de la iniciativa que se propone, es menor que el costo que se tendría que cubrir de no realizar modificaciones. Ante tal situación, se recurriría al uso de la reserva que es mínima, la cual se agotaría en dos años, y el déficit crecería rápidamente año con año.

La preocupante situación financiera que enfrenta IMSS, no ha otorgado pensiones dignas y que por sí mismo es incapaz de garantizar las prestaciones que por Ley tienen derecho los pensionados y cotizantes actuales.

Básicamente la transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social, es que permita superar la delicada situación que enfrenta, brindando mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones, fortalecer el carácter amplio, integral y social.⁵⁸

⁵⁸ Nueva Ley del Seguro Social, Comentada. Moreno Padilla, Javier, Editorial Trillas, México, 1998, Págs. 11 - 15.

3.4 Definición del Seguro Social

Una vez puntualizado el inicio y transformación del Seguro Social es conveniente entrar en materia sobre el análisis y definición del Seguro Social, primeramente una simple noción de *seguro* nos brinda la idea de protección. La protección supone un riesgo, y éste la necesidad de atender una contingencia.

La palabra *seguro* significa "libre y exento de todo peligro o daño". Seguro es "previsión al azar mediante la subdivisión del riesgo". El Seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza. El total de las primas pagadas al grupo por los contratantes de las pólizas constituye el fondo de reserva que sirve para cubrir las pérdidas individuales.

Los grupos permitirán fijar cuotas, recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos. Las contingencias serán aquellas que por su importancia resulten atractivas para los asegurados y, por su incidencia, necesario prevenirlas.

El Seguro Social se propone proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que

pueden disminuir o extinguir su capacidad.

Es considerable que un Seguro Social no puede limitarse a establecer un catálogo de amenazas y fórmulas de prevención para resarcirlas; su función es más trascendente: debe ser un instrumento ágil, real, eficaz y permanente, que amplíe marcos de acción para que los individuos puedan lograr e incrementar bienestar.⁵⁹

Mario De La Cueva, señala que el Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos materiales y sociales a que están expuestos.⁶⁰

La Ley del Seguro en su artículo 4º, lo define como: El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un **servicio público de carácter nacional** en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Aunado a lo anterior y comentado sobre la seguridad social, consideramos conveniente establecer algunas *diferencias que existen entre la Seguridad Social y Seguro Social*:

⁵⁹ Briceño. Op. Cit. Págs. 10 -14.

⁶⁰ Idem., Pág. 18.

- ◆ La Seguridad Social constituye en realidad un fin, respecto del cual el Seguro Social es, solamente, uno de los medios para llevarlo a cabo.
- ◆ En el Seguro Social el sujeto directamente beneficiado lo es el trabajador, e indirectamente sus familiares beneficiarios; en tanto que en la Seguridad Social se brindan prestaciones a personas que no se encuentran unidas por una relación laboral y hasta a los propios patrones personas físicas, cubriéndose en ésta contingencias que no derivan de una relación de trabajo.
- ◆ En el Seguro Social, el derecho a obtener prestaciones por parte de los asegurados deriva de la circunstancia de que los sujetos obligados cubran cuotas previstas en la ley, y sus prestaciones económicas cubiertas a los asegurados quedan condicionadas al valor de las aportaciones realizadas; en cambio, en la Seguridad Social, la necesidad es el factor que primordialmente debe tenerse en cuenta, pues muchos servicios se brindan a la población no asegurada.
- ◆ En el Seguro Social la contraprestación es fija, determinada legalmente por el salario del trabajador; y en la Seguridad Social, no necesariamente existe.
- ◆ En el régimen del Seguro Social, los recursos para su financiamiento son de índole tripartita: Gobierno Federal, patronos y trabajadores; en la Seguridad Social sólo el Estado.
- ◆ En el Seguro Social, en su marco legal establece, de manera específica y

concreta, la cobertura de riesgos preestablecidos; por su parte, la Seguridad Social no se limita a problemas económicos y laborales sino que cubre otras necesidades, como son las prestaciones sociales con amplísimas y diversas funciones.

- ◆ El Seguro Social, es un instrumento jurídico esencialmente de prevención; en tanto que, la Seguridad Social es además, también un medio de asistencia.⁶¹

3.4.1 Características del Seguro Social

La nueva LSS en su artículo 5°. establece: La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del **Organismo Público Descentralizado**, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene carácter de **Organismo Fiscal Autónomo**, cuando así lo prevea la presente Ley.⁶²

Del artículo 4°. de la nueva LSS ya antes mencionado y del precepto en comento, encontramos como características:

- **Servicio Público de Carácter Nacional,**
- **Organismo Público Descentralizado, y**
- **Órgano Fiscal Autónomo.**

⁶¹ Ruiz. Op. Cit. Pág. 38.

⁶² Nueva Ley del Seguro Social, Comentada. Op. Cit., Pág. 35.

Servicio Público, por principio de cuentas lo entendemos como: el conjunto de actividades destinadas a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.⁶³

Por ende, constituirá un *Servicio Público* toda actividad cuyo cumplimiento y realización está controlada por los órganos de Gobierno, al resultar indispensables para la convivencia y el desarrollo de la sociedad, lo cual es llevado a cabo por el propio Estado, de acuerdo con un sistema señalado en una ley para que el mismo sea permanente y adecuado.

Ahora bien, los **Organismos Públicos Descentralizados** tienen su fundamento legal en la Constitución Federal en su artículo 90, que establece la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

⁶³ Martínez Morales, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Editorial, Harla, México, 1999, Pág. 250.

La Administración Pública Federal adopta dos sistemas en su organización, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo que se encuentra plasmada, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 1º. y 45.⁶⁴

“Art. 1º. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del ejecutivo federal, integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal”.

“Art. 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

También se encuentran regulados en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en sus artículos 2º., 5º. y 14; el artículo 5º. alude a los organismos de que por ley brindan servicios de seguridad social en México.

⁶⁴ Rodríguez Tovar, José Jesús. Fondo para la Difusión del Derecho. Escuela Libre de Derecho, México, 1989, Pág. 31.

Interpretado el precepto, las instituciones que actualmente brindan servicios públicos directos de seguridad social:

- Instituto Mexicano del Seguro Social,
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,
- Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y los demás organismos de estructura análoga que hubiere.

Como **Organismo Fiscal Autónomo**. Por Decreto publicado en el DOF del 24 de noviembre de 1944, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, reformó el artículo 135 de la original LSS, para conferirle la calidad de fiscal a las aportaciones y dar al IMSS el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, confiriéndosele desde entonces facultades expresas para: determinar los créditos a su favor y precisar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, dándole plena competencia tributaria.⁶⁵

Para la determinación y cobro de un capital constitutivo, en caso de ser necesario lo realizará aplicando el procedimiento administrativo de ejecución, en base a las reglas que al efecto dispone el Código Fiscal de la Federación, cuando incumplen los patrones y demás sujetos obligados, para con la materia del Seguro Social.

⁶⁵ Ruiz. Op. Cit., Pág. 142.

Finalmente cuando el IMSS actúa como OFA, lo hace con la característica de autoridad, cuya competencia deriva de su propio marco legal.

3.4.2 Estructura Orgánica del IMSS

La actual estructura se establece con arreglo a la nueva LSS y al Reglamento de Organización Interna del Instituto; expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, publicado en el DOF el 24 de enero de 1996; también se establecen las atribuciones propias de sus órganos superiores de gobierno, señalando paralelamente su integración.

Sus facultades y atribuciones legales con que cuenta el IMSS, se ejercen a través de la esfera competencial tanto de los llamados órganos superiores de gobierno en el ámbito central; como de otros órganos de superior jerarquía y competencia territorial.

- Su *Administración y Organización*: consiste en manejar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales.
- *Órgano Fiscal*: Recaudar y cobrar cuotas de los seguros descritos; emitir

del INFONAVIT; se convierte en el organismo recaudador de las cuotas y aportaciones en materia de seguridad social y lo puede hacer por medio del cobro coactivo, y

- *Planes y Programas Futuros:* Realizar inversiones en sociedades o empresas que tengan objeto social complementario al IMSS, como son las AFORES.⁶⁶

Los órganos superiores del Instituto en el ámbito central son:

- I. *La Asamblea General,*
- II. *El Consejo Técnico,*
- III. *La Comisión de Vigilancia, y*
- IV. *La Dirección General.*

I. *La Asamblea General.* Es la autoridad suprema del Instituto, integrada de manera tripartita por treinta miembros los cuales durarán en su cargo seis años y pueden ser reelectos, serán designados de la forma siguiente:

- 10 por el Ejecutivo Federal,
- 10 por las organizaciones patronales, y
- 10 por las organizaciones de los trabajadores.

⁶⁶ Nueva Ley del Seguro Social. Comentada. Op. Cit. Pag. 137

La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y de manera extraordinaria cuantas veces sea necesario, de acuerdo a lo que disponga la Ley.

II. *El Consejo Técnico.* Es el órgano de gobierno, representante legal y administrador del IMSS, y está integrado hasta por doce miembros propietarios con sus respectivos suplentes, y que serán designados de la siguiente manera:

- 4 por los representantes patronales en la Asamblea General;
- 4 por los representantes obreros de dicha Asamblea; y
- 4 por los representantes del Estado pudiendo el Ejecutivo Federal disminuir a la mitad la representación estatal cuando lo estime conveniente.

Los Consejeros que integran, el Consejo Técnico, durarán en su cargo seis años y pueden ser reelectos, dentro de sus funciones se encuentran:

- ⇒ Promover el equilibrio financiero,
- ⇒ Establecer dependencias regionales,
- ⇒ Expedir el Reglamento de reversión de cuotas,
- ⇒ Aprobar convenios de incorporación voluntaria,
- ⇒ Definir procedimientos de afiliación, y
- ⇒ Autorizar el Reglamento de los Consejos Consultivos Delegacionales.

III. *La Comisión de Vigilancia.* Es el órgano encargado de llevar a cabo la función de auditoría indispensable para conocer el adecuado manejo de los recursos financieros, vigilar las inversiones y en el caso convocar a Asamblea General Extraordinaria.

Estará integrado por seis miembros designados también por conducto de la Asamblea General, quien propondrá por cada uno de los sectores representativos que la constituyen dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes permanecerán en su cargo seis años y podrán ser reelectos. El Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir la representación estatal a la mitad.

IV. *El Director General.* Es el funcionario de mayor importancia en el organismo, es su Director y es nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento, la cual tiene como funciones y atribuciones:

- ⇒ Representar jurídicamente al Instituto;
- ⇒ Realizar todos los actos indispensables para que el Instituto cumpla con sus fines;
- ⇒ Designar, coordinar y destituir a los funcionarios del organismo; y
- ⇒ Tendrá el derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico.⁶⁷

El IMSS, adoptó una forma de organización con una nueva estructura administrativa a nivel central, con la finalidad de enfrentar el reto del nuevo marco jurídico, en aras de lograr una capacidad de respuesta eficiente y oportuna,

⁶⁷ Idem. Pag. 138 – 143.

dividiendo al país en regiones, dotando a todas y cada una de ellas de atribuciones y facultades específicas para la toma de decisiones, con la intención de resolver las operaciones del Instituto en la región respectiva, conceder y rechazar prestaciones económicas.

3.4.3 Régimen Obligatorio y Voluntario

El Seguro Social desde su creación ha tenido el firme compromiso de garantizar la salud de la población, para ello se ha dado a la tarea de mejorar las prestaciones de los servicios sociales y ponerlos al alcen de más grupos sociales. Inicialmente LSS de 1943, sólo contemplaba en el régimen obligatorio, tres ramos de seguros específicos:

- I. El Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales;**
- II. El Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad; y**
- III. El Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.**

Subsecuentemente la LSS de 1973, amplió la cobertura de las ramas de seguro que integran el régimen obligatorio y creó las prestaciones sociales:

- I. El Seguro de Riesgos de Trabajo;**
- II. El de Enfermedades Generales y Maternidad;**

III. El de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte; y

IV. El de Guarderías para hijos de aseguradas.

Luego a partir del 1° de mayo de 1992, se creó un nuevo ramo de seguro del régimen obligatorio:

V. El Seguro de Retiro.

De esta legislación en vigor hasta el 30 de junio de 1997, se le puede reconocer el haber incorporado al fin un régimen voluntario conformado por dos seguros específicos:

- *Seguro facultativo, y*
- *Seguros adicionales.*

Mismos que sumados a otras figuras jurídicas tales como *la incorporación voluntaria* y la propia *continuación voluntaria* en el régimen obligatorio, constituyeron un enorme avance en los esquemas de protección al rebasar a los trabajadores y a su núcleo familiar, tradicionales recipientes del servicio, extendiéndose a otros sectores sociales desprotegidos no necesariamente vinculados a una relación laboral.⁶⁸

⁶⁸ Ruiz. Op. Cit., Págs. 206 – 207.

La nueva LSS preserva de alguna manera en su régimen obligatorio, los mismos seguros ya contemplados en la legislación anterior, aunque reordenados y redistribuidos, ha efecto de contar con un sofisticado sistema de financiamiento.

El Seguro Social, por disposición expresa de su ley, cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante las prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos.

En consecuencia tanto los asegurados directos de los beneficios del seguro social, como su núcleo familiar derechohabiente indirectos beneficiarios, deberán cumplir los requisitos y plazos de espera determinados, y en su oportunidad realizar los trámites administrativos internos que para cada caso específico.

❖ **Régimen Obligatorio.**

Es sin duda el más importante, ya que aglutina al mayor número de asegurados y derechohabientes del país; mismo que actualmente se encuentra integrado por cinco ramas:

- I. Riesgos de Trabajo;**
- II. Enfermedades y Maternidad;**
- III. Invalidez y Vida;**
- IV. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y**

V. Guarderías y Prestaciones Sociales.

El esquema de cobertura social sufrió grandes cambios en relación a los esquemas anteriores, en consecuencia se modifica la naturaleza de los riesgos que va a cubrir así como la forma de otorgar las prestaciones. Conforme a la nueva LSS, son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- Las personas que se encuentran vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;
- Los socios de sociedades cooperativas; y
- Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta ley y los reglamentos respectivos.

Las personas que por exclusión no sean sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, pueden optar por incorporarse voluntariamente a él; asimismo el régimen obligatorio predispone una relación de trabajo, entendiéndose por ello la prestación de un servicio subordinado a un patrón mediante el pago de un salario.

Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- Los trabajadores domésticos;
- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;
- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y
- Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas entre otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

➤ *La incorporación voluntaria*, al régimen obligatorio significa la posibilidad de afiliar a quienes no son asalariados, lo cual se dará mediante convenio con el IMSS, se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, fecha de inicio, los sujetos de aseguramiento, su vigencia y las cuotas correspondientes. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.⁶⁹

➤ *De la continuidad voluntaria en el régimen obligatorio*, cuando un trabajador sea dado de baja podrá optar por seguir en el régimen obligatorio, siempre que tenga 52 semanas cotizadas y lo solicite dentro del año subsecuente.

⁶⁹ Ley del Seguro Social. Editorial, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003. Págs. 4 – 6.

Al hacerlo el trabajador podrá seguir cotizando para tener derecho en lo futuro a una pensión de cesantía (60 años y 1,250 semanas cotizadas), o pensión de vejez (65 años y 1,250 semanas cotizadas), o bien una pensión de por invalidez o que a su muerte por una causa natural sus beneficiarios tengan derecho a pensionarse.⁷⁰

En este caso deberá cubrir la totalidad de las cuotas obrero patronales, y el Estado aportar la parte que le corresponda de acuerdo a los porcentajes señalados en la Ley, para cada uno de los ramos.

❖ **El Régimen Voluntario**

Actualmente cuenta con dos tipos de seguros:

- *Seguro de salud para la familia, y*
- *Seguros adicionales.*

Seguro de salud para la familia. Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del Reglamento respectivo.

⁷⁰ Amescua Ómelas, Norahenid, *Guía Práctica de las Afores y Nuevo SAR*, Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados SA de CV, México, 1997, Pág. 37.

Las personas económicamente débiles que no tengan recursos para incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, y trabajadores mexicanos que laboran en el extranjero, podrán proteger a sus familias en programas de salud integral, con la única limitación de no tener preexistencia.

El instituto también podrá celebrar este tipo de convenios en forma individual y colectiva con trabajadores mexicanos que se encuentren laborando en el extranjero, a fin de que se proteja a sus familiares residentes en el territorio nacional y a ellos mismo cuando se ubiquen en éste. Estos asegurados cubrirán íntegramente la prima establecida.

Seguros adicionales. El instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueran superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio.

Para esto se celebraran convenios, que podrán ser en aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute; modificación del salario promedio base del cálculo y en general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute de las mismas. Las cuales únicamente serán válidas en las ramas de

seguros de Riesgos de Trabajo y de Invalidez y Vida, así como de Retiro, Cesantía y Vejez.⁷¹

⁷¹ Nueva Ley del Seguro Social, Comentada., Op. Cit., Pág. 35.

CAPÍTULO IV

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ

4.1 Origen del Sistema de Pensiones

Antes de abundar sobre el tema del Nuevo sistema de Pensiones en nuestro país, es necesario mencionar, que el primer país que cambio de un sistema obligatorio de previsión estatal a un régimen de pensiones basado en la capitalización individual, con contribuciones definidas y administración privada, fue Chile en 1980,⁷² reconociendo que al implementar tales cambios era la mejor manera de aumentar el crecimiento económico, convirtiendo a los trabajadores en propietarios individuales del capital del país, para que llegado el momento puedan jubilarse con dignidad.

Significando a nivel mundial un cambio sin precedente, y por ello algunos países del continente americano lo tomaron como referencia para cambiar su sistema de seguridad social, al establecer programas completos de pensiones privadas y sistemas parciales de privatización.

Nuestro país no se quedo a tras y cambio el anterior sistema de pensiones de reparto, por un programa completo de pensiones privadas y un sistema parcial de privatización.

⁷² Macías Santos, Eduardo, y otros. El Sistema de Pensiones en México Dentro del Contexto Internacional. Editorial Themis, S.A. de C.V. México, 1993. Págs. 89 – 90.

Es innegable que el nuevo sistema nos deja algunas incógnitas sobre las bondades que puedan ofrecer, en virtud de que Chile y México son dos países diametralmente distintos, desde cualquier punto o perspectiva que se le quiera analizar, en población, situación geográfica, en cultura, comerciales, etc., lo que significa que no se tendrán los mismo resultados, está es la importancia de hacer meramente alusión a dicho sistema.

Más sin en cambio se le concede el beneficio de la duda en virtud de que todavía no sabemos cuales serán los resultados en nuestro país, y sólo el tiempo dirá sí se tuvo o no razón.

4.2 El Modelo de Capitalización Individual

Las reformas a los seguros sociales han sido consideradas como la posibilidad de superar los problemas de déficit que por razones de los cambios demográficos, epidemiológicos y en el mercado de trabajo se han efectuado, así como las pensiones sean una fuente de financiamiento y de incentivo al ahorro interno, de tal manera que se pueda responder a las nuevas formas de organización del trabajo.

Nuestro país se a sumado aquellos que han acogido un nuevo sistema de seguridad social, luego del reconocimiento de que al anterior sistema de reparto de la

rama de seguro del régimen obligatorio ya había dado que decir, al verse truncado su equilibrio financiero.

Por ello el 1° de julio de 1997, entro en vigor una nueva Ley del Seguro Social, que dentro de sus disposiciones contempla un *nuevo modelo de capitalización individual*, que viene a sustituir al anterior sistema de reparto, convirtiéndose en semiprivatizado el sistema de pensiones del Seguro Social mexicano, del que se tiene fe y esperanza para que funcione, porque se encuentra en juego el futuro del de los trabajadores.

Del anterior **Modelo de Reparto** conviene destacar su forma de operar por constituir la base.

- Operaba el principio de solidaridad intergeneracional, en el cual los trabajadores en activo aportaban mediante cuotas para la integración de un fondo común, que sirve para pagar las pensiones de los trabajadores que se encuentran en situación de retiro.

- Para calcular la pensión de un empleado sólo se tomaba el salario promedio de los últimos 5 años, y para los trabajadores que habían incrementado sus ingresos durante los últimos 5 años de su vida laboral esta situación era favorable, no siendo para los que pudieran estar en una situación contraria, que al mismo tiempo sufrían el impacto inflacionario.

- Para el otorgamiento de la pensión se requería de haber cotizado 500 semanas al IMSS.

- Si no cumplía el trabajador por alguna razón con el mínimo de años de cotización que marcaba la Ley 60 o 65 años, perdía todo lo aportado y además el trabajador no tenía propiedad sobre sus aportaciones.

- Se recibía aproximadamente la misma pensión después de cotizar 10 o 30 años; no existe una relación proporcional entre lo que se entregó al Instituto y lo que percibe como jubilado, lo que solo beneficiaba algunos trabajadores.

El nuevo *Modelo de Capitalización Individual* a diferencia del anterior *Modelo de Reparto* es considerado como un sistema más equitativo, ya que establece una relación estrecha entre contribuciones y beneficios, que garantizan la propiedad plena de los recursos, aunado a que cada trabajador deberá ahorrar de manera personal para después de 30 o 40 años de trabajo, este integrada una suma de dinero que sirve para financiar su propia pensión.

Asimismo el trabajador contará con una cuenta única que se manejará de manera independiente de las cuentas de los otros trabajadores, de la cual tiene propiedad sobre sus aportaciones y puede retirar lo aportado al sistema.

La pensión dependerá del saldo acumulado en la cuenta individual, a su vez, el saldo estará determinado por aportaciones, rendimientos y comisiones.

Estamos así en presencia de una profunda reforma de los regímenes de pensiones definidas por el tránsito del sistema de pensiones público, de reparto intergeneracional y de beneficios definidos por otro privado, de capitalización individual y de aportaciones definidas.

Los mecanismos de determinación del beneficio o de los ingresos para la vejez pasan del colectivismo y la solidaridad a las del individualismos y riesgo individual; del fondo de pensiones común al fondo individual; de la gestión pública del fondo común a la gestión privada del fondo individual. Bajo un régimen de esta naturaleza, cada asegurado, en su calidad de trabajador activo, asume en última instancia los riesgos de la administración e inversión financiera privada de su fondo para la vejez o el retiro.⁷³

Los resultados del nuevo marco jurídico deberán sentirse a largo plazo, en el que habrá un periodo de transición, donde serán respetados los derechos preadquiridos por los pensionados y asegurados inmersos en el esquema de la derogada ley de 1973, pues a fin de que no se dé una aplicación retroactiva de la nueva ley, en perjuicio de los derechohabientes del IMSS, se deberá atender a lo establecido en los siguientes artículos Transitorios de la nueva LSS.

⁷³ Ramírez. Op. Cit., Pág. 199.

Artículo Undécimo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o los que establece la presente Ley.

Artículo Duodécimo. Estarán a cargo del Gobierno Federal las pensiones que se encuentren en curso de pago, así como las prestaciones o pensiones de aquellos sujetos que se encuentren en período de conservación de derechos y las pensiones que se otorguen a los asegurados que opten por el esquema establecido por la Ley que se deroga.

El IMSS tiene la obligación de presentar a solicitud expresa del asegurado, ambas alternativas para su elección.

4.3 Sistema de Ahorro para el Retiro

El SAR en México nace por decreto del Congreso de la Unión, publicado en el DOF el 24 de febrero 1992, para los trabajadores del sector privado como un complemento al sistema de pensiones del IMSS, con la intención de lograr incrementos en el ahorro interno a largo plazo para los trabajadores y una mejor

inversión productiva del país, que se reflejaría en el crecimiento de la economía.

De esta suerte, los trabajadores cotizantes al final de vida laboral recibirían los beneficios de una pensión redistributiva del fondo o ahorro colectivo y un complemento de la misma del esfuerzo de ahorro individual de retiro. Esta última adicionada a los fondos individuales relativos a vivienda (INFONAVIT) en aquellos casos en los que los trabajadores no hubiesen recibido un crédito para tal fin en el momento de pensionarse.

El marco jurídico regulatorio de los llamados sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes se estableció en la Ley para la Coordinación de los Sistema de Ahorro para el Retiro, de nueva creación, y la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro, de naturaleza tripartita, se erigió en el organismo de coordinación, regulación supervisión y vigilancia del sistema.

El SAR se implanta de manera obligatoria a todos los trabajadores asalariados de los sectores privado y público cotizantes al IMSS.⁷⁴

Sin embargo el SAR no cumplió con sus expectativas, y se convirtió en una fuente de conflictos administrativos y de operación, luego también de reconocer las debilidades del IMSS, que impidieron que se desempeñara correctamente durante los primeros años.

⁷⁴ Idem., Págs. 215 – 216.

El SAR estaba apunto de generar graves conflictos al tiempo que la crisis económica iniciada en diciembre de 1994, obligaba a la creación de una intermediación financiera capaz de aprovechar al máximo el ahorro interno para incrementar la inversión productiva y el empleo.

Con ese fin se publicó el 23 de mayo de 1996 en el DOF, un nuevo marco jurídico denominado *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* y de reformas y adiciones a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor, al que deberá sujetarse el sistema de pensiones en México.

Por su enorme importancia y trascendencia jurídica de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, conviene mencionar sus objetivos primordiales, estructura e impacto jurídico de alguna de sus disposiciones, que aparte de normar un sistema de ahorro de retiro, regula todo un sistema de pensiones, de tal suerte que guarda una estrecha relación y permanente vinculación con las disposiciones legales de la nueva LSS, que más adelante mencionaremos.

Objetivos:

- Garantizar una jubilación digna a través de un sistema más justo, equitativo y viable financieramente.
- Respetar los derechos que ya habían adquirido los trabajadores, y la

posibilidad de elegir entre la pensión otorgada por el IMSS o las AFORES.

- Promover la participación activa de los trabajadores, asegurando la plena propiedad y control de sus ahorros, permitiéndoles la libre elección de la AFORE que administrará el dinero de su cuenta individual.
- Contar con una mayor participación del Gobierno, a través de la aportación de una cuota social diaria a la cuenta individual de cada trabajador, con el fin de garantizar una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal a los trabajadores que no alcancen dicho monto como mínimo en el momento de su retiro.
- Promover la administración transparente de los recursos de los trabajadores, utilizándolos al fomento de actividades productivas y al impulso de inversiones en beneficio de la comunidad, como vivienda e infraestructura, que a su vez generan empleos.⁷⁵

La citada legislación se forma de nueve capítulos:

- I. Disposiciones Preliminares;**
- II. De la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;**
- III. De los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro;**
- IV. De la Cuenta Individual y de los Planes de Pensiones establecidos por patrones o derivados de Contratación Colectiva;**
- V. De la Supervisión de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro;**

⁷⁵ Trueba Lara José Luis, Afores Bajo la Lupa, Editorial Times Editores, México, 1997, Pág. 43 - 44.

- VI. De las Sanciones Administrativas;**
- VII. De los delitos;**
- VIII. Del procedimiento de Conciliación y Arbitraje; y**
- IX. De las Disposiciones Generales.⁷⁶**

I. Disposiciones preliminares:

En ellas se establecen que son de orden público e interés social, y que en la coordinación obligada del nuevo sistema de retiro están involucrados todos los organismos públicos de seguridad social en México.

La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de las empresas responsables de la custodia de los recursos para el retiro, estará a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional en base a lo que dispone dicha legislación.

Así como la interpretación de dicha legislación para efectos de índole administrativas, corresponderá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁷⁶ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Editorial. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003. Págs. I y II.

II. De la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro:

La CONSAR debe ser analizada a fin de establecer su importancia y responsabilidad, la cual contara con las siguientes facultades y atribuciones.

- Tiene la facultad de regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la cuestión operativa del SAR, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a cada sistema, así también la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas;
- Expedir disposiciones de carácter general a las que se sujetan otros participantes en el SAR, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación, incluidas las instituciones de crédito;
- Emitir la regulación prudencial a que se sujetan los participantes del SAR;
- Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados;
- Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación del SAR;
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a las

organismos participantes;

- Supervisar a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- Administrar y operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;
- Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión ante la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la ley;
- Actuar como órgano de consulta cuando lo requieren otras dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo al SAR, con excepción de lo fiscal;
- Celebrar convenios de asistencia técnica;
- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan el SAR;
- Dar a conocer en forma trimestral a la opinión pública, los reportes sobre comisiones, número de afiliados, los estados de situación financiera, el estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión.⁷⁷

La CONSAR estará conformada por los siguientes órganos de gobierno, y atribuciones legales concretas:

- ❖ *La Junta de Gobierno;*
- ❖ *Un Presidente; y*
- ❖ *El Comité Consultivo y de Vigilancia.*

⁷⁷ Idem. Págs. 3 y 4.

Facultades y obligaciones de *la Junta de Gobierno*:

- Puede otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las AFORES como a las SIEFORES;
- Ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- Expedir reglas relativas al régimen de inversión;
- Determinar el régimen de las comisiones que podrán cobrar por los servicios que presten las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras;
- Establecer los términos y condiciones respecto a los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones;
- Conocer de las violaciones e imponer las sanciones correspondientes a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;
- Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro;
- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos;
- Nombrar y remover a los Vicepresidentes, su secretario y al suplente de éste;
- Aprobar la estructura y organización de la Comisión;
- Resolver sobre los asuntos que el Presidente de la Comisión someta a su consideración;
- Además la Junta de Gobierno celebrara cesiones bimestrales, y en

cualquier tiempo cuando sean convocadas por su Presidente, o el Presidente de la Comisión.

El Presidente de dicho órgano desconcentrado será la máxima autoridad administrativa de ésta, y tiene siguientes facultades y obligaciones:

- Será el representante legal de la Comisión;
- Dirigir administrativamente;
- Presentar a la Junta de Gobierno un informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro y un informe anual sobre las labores desarrolladas;
- Proponer, nombra y remover al personal de la comisión;
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente y cuando lo solicite, sobre su actuación, y casos concretos;
- Informar sobre el ejercicio del presupuesto;
- Así como la responsabilidad de darle oportuno cumplimiento a los acuerdos que colegiadamente se tomen en la Junta de Gobierno;

EL Comité Consultivo y de Vigilancia estará integrado en forma tripartita, por los sectores obrero patronal y del Gobierno. Su misión es velar por los intereses de las partes involucradas a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los participantes, para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.

Dispone de las siguientes facultades:

- Vigilar el correcto desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro, a fin de prevenir posibles situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas;
- Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las AFORES y sus SIEFORES;
- El Comité emite opiniones a la Junta de Gobierno respecto al régimen de inversión de las SIEFORES, así como su aplicación, lo mismo que sobre el régimen de comisiones, su estructura y aplicación;
- Recomendar medidas preventivas para el sano desarrollo de los Sistemas;
- Emitir opinión a la Junta de Gobierno sobre el procedimiento de contratación de seguros de vida o de invalidez con cargo a los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la Ley del ISSSTE;
- Conocer de las sanciones impuestas por la Comisión;
- Presentar un informe anual por escrito sobre el desarrollo de sus actividades a la Junta de Gobierno.

El objeto principal de la CONSAR es la regulación y la supervisión, ello le permite convertirse en garante del buen uso de los recursos de los trabajadores y en cierta medida del destino que tendrá el ahorro interno.

III. Los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

- a) *Las Administradoras de Fondos para el Retiro,*
- b) *Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro,*
- c) *Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.*

a) *Administradoras de Fondos para el Retiro.* Son entidades financieras, que se dedican de manera, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar las sociedades de inversión.

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

Las AFORES que se constituyan legalmente tienen como función:

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de los trabajadores.
- Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, y los demás recursos que en términos de esta ley puedan ser recibidos en las

cuentas individuales y administrar los recursos de los fondos de previsión social;

- Individualizar las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;
- Enviar al domicilio de sus usuarios, los estados de cuenta y demás información sobre el manejo de su cuenta individual y la forma en que se van haciendo sus inversiones, por lo menos dos veces al año;
- Establecer servicios de información y atención al público;
- Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;
- Operar y pagar, bajo las modalidades que la ley autoriza, los retiros programados;
- Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores;
- Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia;
- Los análogos o conexos a los anteriores que sean autorizados por la Junta de Gobierno.

Las AFORES recibirán de los Institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes, toda vez que es facultad exclusiva de dichas

instituciones efectuar la recaudación de las cuotas relativas, lo que se explica en virtud de tener aquellos el imperio suficiente para forzar su entero a los patrones y demás sujetos obligados a la tributación.

Las AFORES podrán cobrar comisiones por:

- Administrar las cuentas,
- Expedición de estados de cuenta adicionales,
- Realizar consultas adicionales,
- Reposición de documentos de la cuenta individual,
- Hacer depósitos o retiros de la subcuenta de Ahorro Voluntario.

El cobro de comisiones es un factor muy importante, por ello es necesario señalar que los trabajadores deben ser sumamente cuidadosos al momento de analizar los sistemas de cobro de comisiones por el manejo de sus recursos: una mala elección puede llegar a disminuir sensiblemente el total de su cuenta y, en consecuencia poner en relativo riesgo el monto de su pensión.

b) *Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.* Son entidades financieras, constituidas como sociedades mercantiles especializadas en la inversión de fondos de ahorro para el retiro, que tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley, así como la reserva especial y el excedente del capital de las AFORES.

Para organizarse y operar como SIEFORE se requiere autorización expresa de la CONSAR, misma que será otorgada discrecionalmente oyendo la opinión de la SHCP.

Deberán sesionar cuando menos cada tres meses, y también de acuerdo con el Art. 49 de la LSAR, las administradoras y las Sociedades de Inversión serán administradas por un consejo de Administración integrado con un mínimo de cinco consejeros que serán designados por los accionistas de la Administradora, los cuales también serán miembros del consejo de administración de las SIEFORES que operen.

Las SIEFORES para cumplir con sus objetivos, deberán contar con diferentes Comités, las cuales tendrán funciones específicas para lograr su sano desarrollo, rentabilidad y seguridad.

Del Comité de Inversión, su función es determinar la política y estrategia de inversiones y la composición de los activos (títulos-valor) de la SIEFORE, así también designa a los operadores, personas legalmente autorizadas para ejecutar la política de inversión acordada por este comité.

El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores; asimismo, el régimen

de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

- ◆ La actividad productiva nacional;
- ◆ La mayor generación de empleos;
- ◆ La construcción de vivienda;
- ◆ El desarrollo de infraestructura estratégica del país, y
- ◆ El desarrollo regional.

Su desempeño deberá realizar con la mayor transparencia seguridad financiera y rectitud, poniendo un marcado freno a las conductas especulativas de alto riesgo al acaparamiento del negocio en una cuantas manos, y en general a toda actitud de monopolio.

El Comité de Análisis de Riesgos, tendrá por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren su cartera.

Igualmente contara con un *Comité de Valuación*, al que le corresponderá la valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las

SIEFORES, se sujetarán a los criterios técnicos que dicho comité establezca, él mismo dará a conocer los criterios de valuación, así como los procedimientos y técnicas a que deberán sujetarse las administradoras en la evaluación de los valores que integran las carteras de las sociedades de inversión.

La intención primordial de que se cuente con los comités, es que se vigile el manejo operativo del sistema, así como la transparencia y eficacia del mismo, en beneficio de los trabajadores asegurados que confían sus ahorros a entidades financieras privadas.

C) *Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR.*
Es propiedad exclusiva del Gobierno Federal; la cual opera a través de una concesión que otorga la SHCP, con opinión de la CONSAR. Por disposición legal, las empresas operadoras deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, sólo podrán participar en su capital social personas de nacionalidad mexicana.

Toda la información del SAR la manejarán las concesionarias que la operen, y por ende la información de las otras participantes será contrastada con la que se guarde en esta base concentradora de datos; ahí radica precisamente su singular importancia, convirtiéndose entonces en un instrumento vital en la operación y de control efectivo por parte del Gobierno Federal.

IV. De la Cuenta Individual y de los Planes de Pensiones establecidos por Patrones o derivados de Contratación Colectiva:

Inicialmente debemos entender por *Cuenta individual*, la que se abre en la AFORE para cada uno de los sujetos asegurados, en la que se depositarán las cuotas obrero-patronales y la aportación del Estado enteradas en la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuya cuantía esta determinada por dicha legislación del seguro social, así como los rendimientos que generen tales sumas de dinero.

Pero también, en dicha cuenta individual deberá depositarse la aportación patronal hecha al INFONAVIT, más una cuota social, cantidad de dinero que el Gobierno Federal deposita al trabajador en su cuenta individual por cada día de salario cotizado. La cuota social se actualizará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

La cuenta individual de cada trabajador asegurado, estará integrada por cuatro subcuentas básicas:

- | | |
|--------------------------|---|
| Cuenta individual | A) <i>Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez;</i> |
| | B) <i>Subcuenta de Vivienda;</i> |
| | C) <i>Subcuenta de Aportaciones Voluntarias, y</i> |
| | D) <i>Aportaciones Complementarias de Retiro.</i> |

A) *En la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez*, en ellas se depositan, la aportación del trabajador, patrón y las del Gobierno, que deberán identificarse por separado los recursos correspondientes a:

- Las cuotas por el ramo de Retiro;
- Los relativos a las cuotas y aportaciones por los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; y
- Los de la cuota social al cargo del Gobierno Federal.

B) *En la Subcuenta de Vivienda*, se identificarán por separado las aportaciones patronales previstas en la Ley del INFONAVIT, recursos que se manejarán conforme a las disposiciones legales pertinentes a dicho ente descentralizado y a su objetivo básico (construcción o compra de vivienda).

Las aportaciones que el patrón realiza al Fondo Nacional de la Vivienda equivalen al 5% sobre el Salario Base de Cotización, y se deposita en esta subcuenta.

C) *La Subcuenta de Aportaciones Voluntarias*, que intenta acoger la cultura del ahorro personal a largo plazo por parte del trabajador, así como constituir un mecanismo de prestaciones adicionales a la obligación derivada de un contrato colectivo de trabajo, con el objeto de que tanto patronos como trabajadores realicen depósitos en cualquier tiempo, subcuenta que acumulará recursos precisamente

adicionales a los básicos, mismos que pueden ser retirados cada seis meses, tomando en consideración el objeto del sistema de pensiones del que se trate, tales recursos, serán propiedad exclusiva de cada trabajador.⁷⁸

El trabajador que se encuentre fuera de una relación laboral, tiene derecho a realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual.

D) Aportaciones Complementarias de Retiro, con el propósito de incrementar el monto de la pensión, e incentivar el ahorro interno de largo plazo los trabajadores o los patrones pueden realizar aportaciones complementarias de retiro y sólo podrán retirarse cuando el trabajador afiliado tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias, ya sea para complementar, cuando así lo solicite el trabajador, los recursos destinados al pago de su pensión, o bien para recibirlas en una sola exhibición.

Las AFORES están obligadas a abrir la cuenta individual del asegurado y a aceptar su traspaso; los trabajadores tienen irrenunciable derecho a la apertura de dicha cuenta, la que se manejará con el número de seguridad social que se les asigne al momento de su afiliación en los institutos de seguridad social participantes en el sistema de pensiones.

Sólo una vez al año calendario, el trabajador tiene el derecho de solicitar el traspaso de su cuenta a la AFORE que ellos elijan, asimismo podrán traspasar su

⁷⁸ Ruiz. Op. Cit., Pág. 383.

cuenta individual cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones, o la administradora entre en estado de disolución, o se fusione con otra administradora o dichos trabajadores elijan una administradora que cobre comisiones más bajas conforme a los criterios y condiciones que prevea el reglamento de esta Ley; también en cualquier tiempo puede cambiar de SIEFORE dentro de las que opere la misma administradora.

Todo trabajador podrá solicitar en cualquier tiempo información sobre su estado de cuenta, con independencia de las que estén obligadas periódicamente a rendir las AFORES.

El IMSS, con fundamento en el artículo 75 de la LSAR, tendrá abierta a su nombre en el Banco de México, una cuenta que se denominará "concentradora", en la cual se depositarán los recursos correspondientes a las cuotas obreropatronales, contribuciones del Estado y cuota social del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, manteniéndose las aportaciones en dicha cuenta hasta en tanto se lleven a cabo los procesos de individualización necesarios para transferir dichos recursos a las AFORES elegidas por los trabajadores.

Los propios Institutos de seguridad social llevarán a cabo la recaudación de las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales del SAR, de conformidad con lo previsto en las leyes de seguridad social.

El saldo de la cuenta individual a excepción de los recursos de la subcuenta de aportaciones voluntarias, será considerado en cada caso por el IMSS para la determinación del monto constitutivo.

A partir de 1997, el IMSS recibe el importe de las cuotas del IFONAVIT a fin de entregarle los recursos para el cumplimiento de sus objetivos, siendo que la AFORE sólo registrará el saldo de las aportaciones al IFONAVIT de cada trabajador.

V. De la supervisión de los participantes en el SAR:

La supervisión que realice la CONSAR se sujetará al Reglamento de esta Ley, y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que se confiere a la Comisión en la LSAR, así como en otras leyes y disposiciones aplicables.

La supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetos, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que los mismos mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables, en general se ajusten a las disposiciones que los rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros, así como en lo general el adecuado funcionamiento de dichos sistemas.

De la Intervención Administrativa y Gerencial, cuando se encuentre que alguna operación de las personas sujetas a la supervisión de la Comisión, no esté

cumpliendo en los términos de las disposiciones normativas aplicables, el Presidente de la Comisión dictará las medidas necesarias para regularizarlas, señalando un plazo para tal efecto.

Si transcurrido el plazo fijado, la persona de que se trate no ha regularizado las operaciones en cuestión, el Presidente comunicará tal situación a la Junta de Gobierno, con el objeto de que aquélla tome las medidas pertinentes. Sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que resulten procedentes, en los supuestos previstos por esta ley, la Junta de Gobierno, podrá disponer que se intervenga administrativamente a la persona de que se trate, a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares.

Cuando a juicio de la Comisión existan irregularidades de cualquier género que afecten la estabilidad, solvencia o liquidez de las personas sujetas a la supervisión y pongan en peligro los intereses de los trabajadores o el sano y equilibrio desarrollo de los sistemas de ahorro, podrá declarar la intervención gerencial.

El interventor gerente tendrá todas las facultades que normalmente correspondan al órgano de administración de la sociedad intervenida, o las que se requieran para tal efecto.

En el caso de que se ordene la intervención administrativa o con carácter de

gerencia de una administradora, el interventor realizará los procedimientos necesarios para garantizar los derechos de los trabajadores, para lo cual se ajustará a las reglas que expida la Comisión para traspasar las cuentas de los trabajadores a otra administradora en los términos de esta ley.

Los costos de la intervención administrativa o con carácter de gerencia estarán a cargo de la persona intervenida.⁷⁹

VI. Las sanciones administrativas:

Contempladas para cualquier persona que incumpla y contravenga normas del nuevo sistema de ahorro y pensiones mexicano, multas que serán aplicadas por la CONSAR y que van, conforme al catálogo de infracciones contenido en el artículo 100 de dicha legislación, según la hipótesis específica de cada caso en particular, al momento de cometerse la infracción de que se trate.

Las multas que con arreglo a derecho imponga la CONSAR deberán ser pagadas dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su notificación;

VII. De los delitos:

Se establece pormenorizadamente todas las conductas que se tipificarán y sancionarán como delitos específicos, en materia del sistema de retiro y pensiones mexicano. En los artículos del 103 al 108 de la LSAR se establecen no sólo las figuras delictivas sino todas las circunstancias que rodean la comisión y correlativa

⁷⁹ Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Op. Cit. Págs. 52 - 56.

sanción de estos ilícitos o tipos penales específicos, y sin exclusión de la imposición de las sanciones que conforme a otras leyes fueren aplicables, así como la reparación del daño que hubiere causado.

VIII. Del procedimiento de Conciliación y Arbitraje:

El presente capítulo fue derogado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicado en el DOF el 18 de enero de 1999.

IX. De las Disposiciones Generales:

En este capítulo se señala que para efectos de las notificaciones, el recurso de revocación, las sanciones pecuniarias, el procedimiento de ejecución de las multas impuestas, la disminución en el pago y la garantía que deban otorgar las personas y sociedades que impugnen dichas multas, se estará a lo dispuesto por esta Ley y supletoriamente a lo previsto en el Código Fiscal de la Federación y en lo no previsto por éste, se estará a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

No hay que perder de vista que en forma complementaria y para su adecuada interpretación los es también el Reglamento de la LSAR, que alude a todo lo que atañe a la administración de la cuenta individual del asegurado; en definitiva son normas que tendrán un innegable impacto en la economía nacional.

4.4 Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

Constituye el eje rector del nuevo sistema pensiones mexicano de Capitalización Individual y manejo privado por cuanto atañe a los sujetos de aseguramiento al IMSS.

Los riesgos protegidos en este ramo son:

- I. El retiro del trabajador,**
- II. Cesantía en edad avanzada, y**
- III. Vejez del asegurado.**

Para el otorgamiento de las prestaciones contenidas, se requiere del cumplimiento de periodos de espera medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto, conforme se señala en las disposiciones relativas cada uno de los ramos de aseguramiento amparados.

I. Del Ramo del Seguro de Retiro, el retiro es una contingencia social protegida por las leyes de los seguros sociales mexicanos, y tiene como propósito fundamental que la persona que termine su vida activa laboral, pase los últimos años que le restan con la mejor calidad de existencia posible, de una manera digna, decorosa y sin que resulte una carga para su familia ni para la sociedad, afrontando con los recursos económicos propios acumulados durante toda su vida productiva tan inevitable evento, recibiendo además los servicios médicos institucionales en

unión de sus familiares beneficiarios.⁸⁰

El asegurado tiene derecho a realizar retiros, tanto de la subcuenta de retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, como de aportaciones voluntarias, de acuerdo a las modalidades que establece la Ley del IMSS. Toda la disposición que realice el trabajador de los recursos de su cuenta individual, por cualquiera de los supuestos previstos por la Ley, disminuirá de igual proporción a las semanas de cotización efectuadas.

II. Ramo de Cesantía en Edad Avanzada, existe Cesantía en Edad avanzada para los efectos del Seguro Social, cuando el asegurado haya acreditado:

- Tener 60 años de edad o más,
- Haber quedado privado de trabajo remunerador,
- Tener reconocidas por el Instituto 1,250 cotizaciones semanales.

Para que el asegurado pueda gozar de las prestaciones en este ramo tendrá que haber estado inscrito y cotizando en la institución por más de 25 años lo que representa un notable incremento del lapso de tiempo con relación al que regía con anterioridad, el que tan sólo era de 500 semanas, las que representaban aproximadamente 10 años asegurado.

Por otro lado la intención es que el asegurado acceda a una pensión a través de la cual tenga la certeza de vivir de una manera más digna y decorosa, resultando

⁸⁰ Ruiz. Op. Cit. Pág. 415.

preciso que contribuya en su fondo individual por un lapso mayor de tiempo a fin de elevar sensiblemente el monto de sus recursos.

En el nuevo esquema de pensiones, el trabajador desempleado que tenga 60 años o más, y que no reúna las semanas de cotización para gozar de las prestaciones de este ramo de seguro, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, o bien podrá optar por la continuación voluntaria en el régimen obligatorio para seguir cotizando, hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Si el asegurado tiene ya cotizadas 750 semanas o más, aunque no tenga derecho a pensión si tendrá acceso a las prestaciones en especie de índole médico del seguro de enfermedades y maternidad.

La contingencia social, prevista y protegida en este ramo de la cesantía en edad avanzada, obliga al Instituto en los términos del artículo 155 de la nueva LSS, al otorgamiento de las prestaciones siguientes:

- ◆ Pensión;
- ◆ Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, tanto para el pensionado como para sus derechohabientes, en la rama de enfermedades y maternidad;
- ◆ Asignaciones familiares; y
- ◆ Ayuda asistencial.

El pensionado que disfrute de una pensión de cesantía en edad avanzada, no tendrá derecho a o gozar de una posterior de vejez.

Los asegurados que cumplan con los requisitos, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión, por lo que podrán optar alguna de las alternativas siguientes:

1. Contratar con la institución de seguros de su elección una *renta vitalicia*, que se actualizaría anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, y

2. Mantener el saldo de su cuenta individual en una AFORE, y efectuar con cargo a éste, *retiros programados*.

El asegurado que opte por la segunda opción, podrá en cualquier momento contratar una renta vitalicia, conforme a la primera alternativa, salvo que la renta mensual de ésta fuese inferior al monto de la pensión garantizada.

III. Ramo de Vejez, para tener derecho a las prestaciones del seguro de vejez, se requiere:

- Que el asegurado haya cumplido 65 años de edad,
- Tener reconocidas por el Instituto, un mínimo de 1,250 cotizaciones semanales.

- Acreditar haber quedado privado de trabajo remunerador.

En el caso de que el asegurado cumpla el requisito de la edad, pero no reúna las semanas de cotización necesarias para acceder a pensión igual que ocurre en el ramo de cesantía en edad avanzada, el asegurado podrá retirar el saldo acumulado en su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta completar las 1,250 semanas para tener derecho a todas las prestaciones de este ramo.

Si el asegurado tuviere cotizadas un mínimo de 750 semanas, tendrá derecho a disfrutar de las prestaciones en especie de índole médico, siguiéndose en dichas prestaciones médicas las reglas que al efecto previene el ramo del seguro de enfermedades y maternidad.

Atento a lo dispuesto por el artículo 161 de la nueva LSS, el seguro de vejez da derecho al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- ◆ Pensión;
- ◆ Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, para el pensionado y sus derechohabientes;
- ◆ Asignaciones familiares; y,
- ◆ Ayuda Asistencial.

Para el otorgamiento de la pensión de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

sólo se podrá efectuar previa solicitud del asegurado, una vez reunidos los requisitos antes descritos, pero se cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de laborar el asegurado.

Los asegurados que cumplan con los requisitos, podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de vejez, pudiendo optar por alguna de las dos alternativas siguientes.

1. Contratar con una compañía de seguros pública social o privada de su elección, una renta vitalicia que se actualizaría anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

2. Mantener el saldo de su cuenta individual en una AFORE, efectuando retiros programados, en la inteligencia que el asegurado podrá en cualquier momento contratar una renta vitalicia, salvo que la renta mensual de ésta fuese inferior al monto de la pensión garantizada.

Si el trabajador optó por el retiro programado obtendrá una pensión que resultará del fraccionamiento del total de los recursos acumulados en su cuenta individual. Es decir, cada año se calculará una cifra que, dividida entre doce, constituirá la pensión mensual. Esta modalidad deberá ser contratada por el trabajador con la AFORE que maneja sus recursos. En cambio, si optó por una renta vitalicia, el trabajador deberá contratar los servicios de una compañía aseguradora

a fin de garantizar un pago periódico desde el momento de iniciar su vida como jubilado y hasta su fallecimiento.⁸¹

Podría darse el evento de que en la modalidad de los retiros programados no beneficie al trabajador, toda vez que la pensión se le calculara fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, tomado en cuenta la esperanza de vida y los rendimientos previsibles de los saldos, la cual no será por el resto de los días del pensionado por vejez, sino por el tiempo que le ajusten los recursos acumulados en su cuenta individual durante su vida laboral productiva, por lo que si rebasa el pensionado la expectativa de su esperanza natural de vida pronosticada afrontará una gran problemática.

La *Pensión garantizada* conforme lo establece el artículo 170 de la nueva LSS. Es aquella que el Estado asegura a quienes reúnen los requisitos de edad 60 y 65 años y 1,250 semanas de cotización, en los ramos de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez; cuyo monto mensual será equivalente al salario mínimo general para el Distrito Federal en el momento en que entre en vigor la nueva LSS, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, con el objeto de garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

El Salario mínimo, lo constituye la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

⁸¹ Trueba. Op. Cit. Pág. 68.

Con forme al artículo 171 de la nueva LSS. Los asegurados cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes, por lo bajo de los ingresos percibidos a lo largo de su vida productiva laboral, para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión garantizada y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, recibirán del Gobierno Federal la aportación complementaría suficiente para ello.

La *pensión garantizada* aludida se integrará con los recursos del trabajador y el complemento suficiente aportado con recursos del Gobierno Federal, como una modalidad a dichos seguros, debiéndose cubrir la misma por conducto del Instituto una vez lo solicite el asegurado y acredite tener derecho a ella.

Por lo tanto AFORE que maneje la cuenta individual del trabajador asegurado que se halle en tal hipótesis, está obligada a proporcionar toda la información que el Instituto le requiera al efecto, en el entendido de que agotados los recursos de la cuenta individual, la pensión será cubierta en la totalidad de su monto directamente por el Instituto, pero con los recursos económicos que para tal efecto le proporcione el Gobierno Federal.

Sin embargo, el Instituto suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a laborar y por ende sea sujeto de nuevo aseguramiento en el régimen obligatorio.

Debemos añadir que con cargo a los recursos del seguro de sobrevivencia, se cubrirá la pensión a que tienen derecho los beneficiarios por la muerte del pensionado por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; aún cuando éstos disfruten de otra pensión de cualquier naturaleza.⁸²

Basándonos en la disposición expresa de la nueva LSS, los beneficiarios del asegurado serán los mismos sujetos establecidos como tales en otras ramas de seguro del régimen obligatorio. Las compañías aseguradoras privadas y las AFORES, no podrán retener, bajo ningún concepto, el pago de rentas vencidas ni de retiros programados que no hayan sido por cualquier causa cobrados por el pensionado cantidades que en todo momento estarán a disposición de éste.⁸³

Resulta obvio que no será nada fácil comprender el nuevo sistema de pensiones, para la gran mayoría de los trabajadores, por ello resulta recomendable hacer alusión a las siguientes definiciones:

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

Pensión. La renta vitalicia o el retiro programado.

⁸² Ruiz. Op. Ct., Pág. 414.

⁸³ Idem. Pág. 418.

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

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

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

Monto constitutivo. La cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros.

Suma asegurada. La cantidad que resulte de restar el monto constitutivo, el saldo de la cuenta individual del trabajador. La renta vitalicia y el seguro de

sobrevivencia, que otorguen de acuerdo a lo previsto en los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida y retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las instituciones de seguros, se sujetarán a las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, oyendo previamente la opinión de Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.⁸⁴

4.4.1 Régimen Financiero del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez

La financiación de este ramo del seguro será tripartita y deberán por tanto contribuir a su sostenimiento los patrones, trabajadores y el propio Gobierno Federal, cada uno en la parte que les corresponde incluyéndose aquí la llamada cuota social.

La recaudación de las cuotas y aportaciones serán efectuadas por el IMSS, conjuntamente con las cuotas obrero-patronales de los distintos ramos del seguro del régimen obligatorio.

Los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones a las cuentas individuales de los trabajadores, deberán ser pagadas al IMSS por las AFORES, de acuerdo con las reglas de carácter general que establezca para tal efecto la CONSAR.

⁸⁴ Ley del Seguro Social, Op. Cit. Pág. 61.

Las cuotas y aportaciones en este ramo son:

Patrón: El 2% de retiro y 3.150% para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez sobre el salario base de cotización.

Trabajador: 1.125% para Cesantía en Edad Avanzada y Vejez sobre el salario base de cotización.

Gobierno: 7.143% del total de las cuotas patronales por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y por concepto de cuota social una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado.

El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Estas cuotas y aportaciones al destinarse, en su caso al otorgamiento de pensiones, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social.⁸⁵

No todo el financiamiento en esta rama en estudio es tripartita, la excepción lo constituye el seguro de retiro, ya que la contribución es exclusivamente patronal. Lo acumulado en la cuenta individual es inembargable, y por ningún motivo podrá otorgarse o constituirse como garantía de obligaciones, con la excepción de la

⁸⁵ Idem. Pág. 64.

subcuenta de aportaciones voluntarias del trabajador que conlleva intrínsecamente otra naturaleza distinta.

4.5 Modificación al artículo 158 de la nueva Ley del Seguro Social.

Hoy en día las pensiones que brinda el Seguro Social en el régimen de reparto aún vigente no son justas y suficientes, mucho menos lo serán las que otorgue el nuevo sistema de pensiones del seguro de Retiro, Cesantía y Vejez del régimen obligatorio, existen razones que nos permiten admitirlo.

Los eventos que vive nuestro país, de crecimiento de la ocupación informal, disminución de empleo, la pobreza, la tendencia de empresas para contratar personal joven dejando a un lado la experiencia, la arbitrariedad de algunos patrones que no pagan las cuotas obrero patronales del seguro social, la desigualdad de los ingresos dentro de la estructura salarial, entre otros, significarán que una gran mayoría de los trabajadores queden desprotegidos en su vejez, porque difícilmente reunirán las 1,250 semanas de cotización para que opere su pensión y no tendrá otra opción más que retirar el saldo de su cuenta individual.

Los trabajadores que inician o iniciaron su vida laboral a una edad de 18 años y que quizás no lo hicieron por voluntad sino por necesidad, tendrán que laborar injustamente por mas de 42 años para obtener una pensión mínima garantizada o si

desean que su beneficio esperado sea superior sólo tendrán una opción, seguir cotizando después de los 60 años, lo que hace una gran diferencia con otros sistemas de seguridad social.

Es una verdadera lástima que la alcancía de un trabajador, fruto de su esfuerzo personal, formada con el sudor y sacrificio de años, esperanzado en un futuro mejor no lo será.

Se ha dicho que las AFORES generaran mayores rendimientos en la cuentas individuales de los trabajadores, precisamente ese fue el objetivo de su nacimiento, pero no se menciona cuánto deberá tener el trabajador en su cuenta individual para determinar el monto de su pensión y en que tiempo se logrará, de tal manera que sólo se esperara una pensión mínima garantizada y únicamente para aquellos afortunados que logren mantenerse en un empleo.

Parecería ser, que el único fin del nuevo Modelo de Capitalización Individual es lograr que los ahorros de los trabajadores se mantengan por mucho tiempo en las AFORES, para que éstas se beneficien y no el propio trabajador que dio lo mejor de él, "talento y esfuerzo".

Por ello consideramos pertinente presentar una nueva propuesta en la búsqueda de mejorar la calidad de vida del trabajador y de sus dependientes económicos, por lo que resulta preciso transcribir en su primera parte el artículo 158

de la nueva LSS:

“El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas de 60 y 65 años, siempre y cuando la pensión que le sea calculada en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.”

El citado precepto legal establece una modalidad de retiro anticipado, en dónde el trabajador pueda pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, a la que previsiblemente sólo accederán aquellos trabajadores asegurados con ingresos muy altos durante su período de vida laboral, de alguna manera privilegiados.

Modificación al artículo 158 de la nueva LSS en su primera parte:

El asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas de 60 y 65 años, fijadas en los ramos de los seguros de Cesantía en edad avanzada y de Vejez, respectivamente, siempre que tenga reconocidas 1,500 cotizaciones semanales.

Es evidente que el nuevo sistema de pensiones mexicano se encuentra plagado de tecnicismos jurídicos, matemáticos y actuariales, que resultan a tal grado

complejos e incomprensibles para la gran mayoría de los recipientarios naturales: los asegurados y sus familiares beneficiarios, y uno de los propósitos de la modificación es que no se especule en tiempo para obtener una pensión y una clara comprensión para los trabajadores.

Si bien ya se mencionó que el asegurado podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, no deja claro en que tiempo será posible, porque dependerá de los rendimientos que generen sus ahorros, los cuáles deberán ser superiores en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, de lo contrario tendrá que esperar a cumplir con las edades establecidas y si aún así tampoco es suficiente, el Estado garantizará una pensión mínima, aportando la diferencia para adquirirla, que no significará mucho.

Al pensionarse el trabajador antes de cumplir con las edades establecidas de 60 y 65 años, fijadas en los ramos de los seguros de Cesantía en edad avanzada y de Vejez respectivamente, teniendo reconocidas 1,500 cotizaciones semanales ante el IMSS, le dará la posibilidad de obtener otro empleo o abrir un negocio, con el cuál conseguirá un ingreso adicional y mejorará el nivel de vida personal y familiar, lo que irá no sólo en beneficio directo, sino de la colectividad entera, pero debe ser estando en buenas condiciones físicas, porque el trabajador no es ni debe ser condenado a trabajar hasta el agotamiento, esto no sólo es injusto, sino inhumano y lo único garantizado hasta hora es una verdadera vejez en miseria.

Conviene mencionar, que las propias AFORES estiman que con 25 años de trabajo será posible alcanzar una pensión bastante decorosa y que en consecuencia no es necesario llegar a las edades establecidas, en todo caso el trabajador tomara la decisión si quiere pensionarse o seguir cotizando para incrementar su pensión.

Recordemos que el pago de las pensiones proviene de la capitalización del ahorro individual del trabajador, que de ninguna manera afectaría el equilibrio y eficacia del Seguro Social.

La tendencia es englobar no sólo a los trabajadores privilegiados que por altos ingresos en el régimen provisional de capitalización individual sí podrán beneficiarse, sino también a todos los trabajadores que cumplan con las semanas establecidas, siendo un hecho más justo.

También permite igualar con algunas otras disposiciones materia de seguridad social, que establecen la posibilidad de pensionarse antes de cumplir las edades establecidas una vez cubierto los periodos de espera que van entre los 25 y 30 años de servicio.

Cabe hacer notar, que las propias Leyes de seguridad social le dan trato diferenciado a los trabajadores, al final de cuentas son seres humanos y se supone que la Ley es igual para todos.

Las últimas reformas a la Ley de Seguro Social en materia de pensiones, se originaron en parte a los grandes beneficios que gozan sus propios trabajadores, gracias a su contrato colectivo. El Seguro Social ya no puede mantener una situación así, es cierto que debemos gozar de más y mejores condiciones de vida, pero sin afectar al IMSS.

El Seguro Social debe ser un instrumento ágil, real, eficaz y permanente, que amplíe marcos de acción para que los individuos puedan lograr e incrementar su bienestar, estando físicamente aptos para producir.

Ventajas de la modificación:

- ◆ Una consulta fácil y comprensible.
- ◆ Permitirá elevar la calidad de vida.
- ◆ Instrumento de fomento al empleo.
- ◆ Instrumento más justo de la seguridad social en México.

Los argumentos presentados conforman la parte final de nuestro trabajo, merecen cuando menos ser profundamente meditados y reflexionados al ser un acto de eminente justicia social, moral y razón, al final de cuentas lo que interesa son los hechos y los resultados.

CONCLUSIONES

Del análisis al nuevo Sistema de Pensiones de Capitalización Individual logramos llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La inseguridad social constituye un fenómeno que en mayor o menor grado ha venido aquejando a todos los grupos a lo largo de la historia y cuyos efectos han tratado de combatirse con los medios y en la medida correspondiente a la evolución social de cada época.

SEGUNDA. Nuestro país después de situaciones insatisfechas creó un nuevo orden de justicia social, primero a través de nuestra Ley fundamental, de la que emanaría la Ley de Seguro Social, para otorgar protección suficiente y oportuna a los trabajadores mexicanos y a sus familias, ante contingencias tales como la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez.

TERCERA. Para estar al corriente de las nuevas necesidades y demandas fue necesario cambiar de un sistema de pensiones de reparto con administración centralizada, a otro de capitalización con contribuciones definidas y una administración competitiva de las mismas, fuente de financiamiento y de ahorro y de incentivo al ahorro interno, que se complementa con la garantía del Gobierno de una pensión mínima.

CUARTA. El nivel de las pensiones que actualmente brinda el IMSS no cubren las necesidades básicas de toda familia, mucho menos los serán sí lo que se espera son pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

QUINTA. Seguramente el Estado garantizara pensiones dignas y suficientes a una minoría de trabajadores, los de más altos salarios y la gran mayoría recibirá un salario mínimo diario, el cual no será lo suficiente para vivir de manera decorosa.

SEXTA. Quizás constituya la pensión mínima, la única posibilidad de contar con un seguro mínimo y ello este significando un alto costo para el Estado, que se sumaría al costo fiscal de la transición, porque las pensiones mínimas se financiaran con los recursos del Gobierno Federal.

SÉPTIMA. Los altos rendimientos y la calidad de atención sólo son una promesa que no necesariamente será cumplida, mientras que el cobro de comisiones por el manejo de los recursos de la cuenta individual sí será efectiva y puede llegar anular las expectativas de los trabajadores, en la medida que los excesivos cargos reduzcan significativamente el tamaño de las aportaciones y afecten el monto de la pensión.

OCTAVA. Se ha tratado de hacer conciencia en los trabajadores al difundir y explicar que el ahorro para el retiro a largo plazo ofrecerá mejores pensiones; pero no se hace mención con exactitud a cuanto ascenderá la pensión, convirtiéndose la

Seguridad Social en una verdadera inseguridad.

NOVENA. Al transferirse la responsabilidad del Estado a las AFORES los únicos verdaderamente beneficiados serán los banqueros, al permitirles especular con los recursos de los trabajadores.

DÉCIMA. La terminología utilizada en el nuevo esquema de seguridad social, resulta muy compleja para determinar montos de las pensiones y prestaciones económicas a que tienen derecho los asegurados.

DÉCIMA PRIMERA. El trabajador estará obligado a contar con una cultura financiera que le permita llevar a cabo las decisiones más acertadas sobre dónde invertir sus recursos y la verdad ni siquiera sabe como manejar su cuenta individual.

DÉCIMA SEGUNDA. El nivel de pensiones a que podrán aspirar los trabajadores basado en el esfuerzo, aporte y capitalización individual estará en juego considerando la inestabilidad recurrente y siempre latente del mercado financiero mexicano.

DÉCIMA TERCERA. Es posible que en un ámbito la falta de empleo y la caída de ingresos, el tiempo aproximado que los trabajadores requieran para cubrir sus 25 años de aportaciones, signifiquen muchos años más de trabajo laboral y que ni con ello logren obtener al final de su vida laboral el monto necesario para obtener una

renta vitalicia adecuada o el seguro de sobrevivencia para asegurados.

DÉCIMA CUARTA. Es necesario hacer un reajuste con todas las legislaciones de seguridad social, para buscar igualdad de criterios y conformar un sistema único nacional de pensiones de retiro, porque existen enormes diferencias entre los trabajadores que prestan sus servicios a la iniciativa privada con los que prestan sus servicios al Estado, si bien los objetivos de la seguridad social son y deben ser los mismos.

DÉCIMA QUINTA. El nuevo sistema de pensiones nos deja en una clara incertidumbre, al plantearse nuevamente la necesidad por las propias autoridades del IMSS y del Congreso de la Unión, contar con un nuevo sistema de seguridad social fuerte y sostenido, para que en las próximas décadas el Instituto Mexicano del Seguro Social no caiga en bancarrota, ante la franca incapacidad financiera para pagar las pensiones a esos miles de jubilados, lo que nos permite evidenciar que lo hecho hasta hora no ha sido lo más conveniente para los mexicanos.

DÉCIMA SEXTA. No dudamos que el cambio de esquema del Seguro Social fuese de manera estricta y urgentemente, lo que aún no podemos estar de acuerdo es que no se hayan tomado todas las medidas necesarias para que el cambio realmente beneficiará al trabajador.

DÉCIMA SÉPTIMA. En este sentido, nos inclinamos para que los mecanismos

que propendan a extender el velo protector de la seguridad social sean a todas las personas sin distinción de nacionalidad, de raza, sexo, edad, creencia o de nivel económico.

DÉCIMA OCTAVA. El bienestar social sólo puede ser general y perdurable si se impulsa a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, sólo así el IMSS podrá garantizar su operación para su consecuente equilibrio y perfeccionamiento, si bien cuando disminuye el empleo formal, se reduce la cobertura y bajan los ingresos del Instituto.

DÉCIMA NOVENA. Se requiere de un nuevo enfoque e integración de bases y fundamentos para la reestructuración de lo que debe ser un nuevo marco de la seguridad social por parte del Estado, recordemos que en la medida que este último se encuentre bien con los trabajadores y estos sientan que están mejorando sus condiciones de vida, habrá mucho más contento, progreso y equilibrio entre lo económico y lo político, lo cuál también favorece al propio Gobierno.

VIGÉSIMA. Para dar un mayor impulso y rescatar al Seguro Social mexicano, también se requiere que todos los sectores de la población médicos, actuarios, abogados, contadores, economistas y legisladores trabajemos en busca de mejores alternativas, sobre todo estos últimos, que solo se preocupan más por sus éxitos partidistas o personales y no por el problema de los pensionados y del Seguro Social.

VIGÉSIMA PRIMERA. Aún estamos a tiempo de emprender un nuevo cambio, en razón de que el nuevo sistema de pensiones verá resultados a futuro y lo cierto es que lo que hoy se exige, son resultados inmediatos a corto y a mediano plazo.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Por último nos sumamos a todos aquellos que han reflexionado sobre el tema, al preocuparse por el trabajador para cuando decida retirarse, y no constituya una carga para otros y pueda ser asumido el hecho con dignidad y decoro, proporcionándole los medios necesarios para realizarlo, lo cual tendrá como resultado una relativa tranquilidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Amezcua Ornelas, Norahenid, Guía Practica de las Afores y Nuevo SAR, Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados SA de CV, México, 1997.
2. Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, México, 1972.
3. Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, México, 1999.
4. Báez Martínez, Roberto, Derecho de la Seguridad Social, Editorial Trillas, México, 1991.
5. Carrillo Prieto, Ignacio, Derecho de la Seguridad Social, Editorial McGRAW-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., México, 1997.
6. De buen Lozano, Néstor, Seguridad Social, Editorial Porrúa. México, 1995.
7. Diccionario jurídico, Editorial Espasa calpe, S.A., Madrid, 1998.
8. Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000. DJ2K Pág. 1485.
9. García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 2004.
10. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1995.
11. Martínez Morales, Rafael I., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Editorial Harla, México, 1999.
12. Narro Robles, José, La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
13. Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial, Porrúa, México, 1963.
14. Ramírez López, Berenice R., La Seguridad Social: Reformas y Retos, Editorial, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
15. Remolina Roqueñi, Felipe, El Artículo 123, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del trabajo y de Seguridad Social, México, 1974.

16. Rodríguez Tovar, José Jesús, Fondo para la Difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho, México, 1989.
17. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, Nuevo Derecho de la Seguridad Social, 3era. Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
18. Tena Suck, Rafael – Morales S., Hugo Italo, Derecho de la Seguridad Social, Editorial Pac, México, 1992.
19. Trueba Lara, José Luis, Afores Baja la Lupa. Times Editores, S.A. de C.V., México, 1997.
20. Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1978.
21. Macías Santos, Eduardo, y otros. El Sistema de Pensiones en México Dentro del Contexto Internacional. Editorial Themis, S.A. de C.V. México, 1993.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial, Reproscan S.A. de C.V., julio 1998.
2. Ley del Seguro Social, Editorial, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
3. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Editorial, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
4. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Editorial, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
5. Nueva Ley del Seguro Social. Comentada. Moreno Padilla, Javier, Editorial Trillas, México, 1998.
6. Reglamento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Editorial, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OTRAS FUENTES

Circular CONSAR 52-1, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo del 2002.