

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ALUMNA: ANITA CASTRO HERNANDEZ

ASESOR: LIC. PEDRO. A. REYES MIRELES.

**TESIS: PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES DE
CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
DE 1995**

No. De Cuenta: 9825504-9

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI ALMA MATER, LA **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO** Y EN ESPECIAL A MI FACULTAD DE DERECHO, Y A TODOS AQUELLOS PROFESORES Y ALUMNOS A LOS CUALES DEBO GRAN PARTE DE MI FORMACION PROFESIONAL. QUE HAN SIDO FUENTE DE INSPIRACIÓN Y A TRAVÉS DE SUS ENSEÑANZAS APRENDO A AMAR CADA DÍA MÁS AL DERECHO.

ESPECIALMENTE A MI ASESOR DE TESIS, MI MAESTRO EL **LIC. PEDRO ALFONSO REYES MIRELES** QUE SIEMPRE TUVO PALABRAS DE ALIENTO Y ME BRINDO SU INVALUABLE APOYO HASTA LA CULMINACIÓN DE ESTA INVESTIGACIÓN DEDICÁNDOME SU TIEMPO, CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA PROFESIONAL, MI ETERNO AGRADECIMIENTO.

A **DIOS** POR SER MI MEJOR AMIGO, MI
FORTALEZA, DARME TODO LO QUE TENGO Y
NO DEJARME CAER NUNCA. POR
CONCEDERME ESTA VIDA TAN
MARAVILLOSA Y LLENARME DE
BENDICIONES

A MIS PADRES, **JUVENTINO CASTRO CLARA Y MARCELINA HERNANDEZ SAMPEDRO**, QUIERO AGRADECERLES LO QUE AHORA SOY...PORQUE TODO ME HAN DADO Y QUE CASI DE SOL A SOL HAN TRABAJADO, QUE SU ÚNICO AFÁN SIEMPRE ES SACAR A SU FAMILIA ADELANTE, Y QUE ME HAN ENSEÑADO QUE SOLO MEDIANTE EL TRABAJO Y LA DEDICACION SE OBTIENE LO QUE SE DESEA, SON LOS DOS GRANDES PILARES QUE SOSTIENEN A ESTA FAMILIA

GRACIAS POR DARME LA VIDA.....

POR SU AMOR, POR SUS CARICIAS, POR SU CONFIANZA, POR SU CARIÑO, POR SU APOYO Y POR SUS SABIOS CONSEJOS, GRACIAS POR EL EJEMPLO DE HONRADEZ, POR ENSEÑARME CON SU EJEMPLO QUE HAY QUE SER PERSEVERANTE Y NUNCA VENCERSE ANTE LAS ADVERSIDADES DE LA VIDA. PORQUE ESTA TESIS ES UN HOMENAJE A SU ESFUERZO, DEDICACION Y ENTREGA

GRACIAS POR VELAR DE MI SUEÑO CUANDO ERA NIÑA, DARME SU SANGRE, POR DARME SU TIEMPO Y SU JUVENTUD, DEBEN ESTAR SEGUROS DE QUE HICIERON DE MI UNA MUJER DE BIEN.

GRACIAS CON TODO MI CORAZÓN, GRACIAS POR SER COMO SON, QUE DIOS NO PUDO ESCOGER DE UNA MANERA MEJOR, A MIS PADRES, LA PAREJA QUE USTEDES SON.

GRACIAS POR LA ENERGIA Y ESFUERZO QUE SIEMPRE ME BRINDAN EN TODA MI VIDA

A MIS HERMANOS **RAUL, LAURA, DULCE, ANA ITZEL Y DIANA LAURA** GRACIAS POR COMPARTIR CONMIGO CADA INSTANTE DE SU VIDA, POR CADA SONRISA Y REGAÑO, POR CADA ABRAZO, POR ESCUCHARME, POR APOYARME, POR CONSOLARME Y POR ACEPTARME CON MIS VIRTUDES Y DEFECTOS, LES EXPRESO QUE SON MIS ADORADOS HERMANOS Y QUE SIEMPRE RECUERDEN QUE SOLO LAS PERSONAS COMO USTEDES QUE TIENEN VOLUNTAD FUERTE Y QUE SON CAPACES DE SOPORTAR TODO POR CUMPLIR SUS SUEÑOS.

A MI HERMANO **DIEGO ARMANDO** QUE DESDE EL CIELO SIEMPRE ME CUIDA. DESCANSE EN PAZ.

A MI SOBRINO **DIEGO ALAIN CASTRO PEREZ** TIERNO, CARIÑOSO, INOCENTE, ME REGALA UNA SONRISA CADA DIA Y ME HACE FELIZ CUANDO ESTAMOS JUNTOS, CON AMOR Y VIGOR PARA COMPARTIR EL INICIO DE SU VIDA.

A MIS ABUELOS **ANITA CLARA MORALES Y JUAN CASTRO**, POR QUE SIN SU PASO POR ESTE MUNDO NO HUBIERA SIDO POSIBLE MI EXISTENCIA, POR LA FORMACION QUE DIERON A MIS PADRES QUE PASO A SER MIA. DESCANSEN EN PAZ.

A MIS ABUELOS **MARGARITO HERNANDEZ VELAZCO Y MATILDE HERNANDEZ CRUZ** GRACIAS POR ENSEÑARME A DAR DE INTENSA FORMA Y NADA ESPERAR, PORQUE LA UNION DE LA FAMILIA ES LA BASE DE UNA VIDA FELIZ, QUE CON SU ADMIRACIÓN, ENTREGA Y FORTALEZA SIEMPRE ME INCULCAN LO MAS ALTOS VALORES Y VIRTUDES, PARA QUE NUESTRA FAMILIA PUDIERA OBTENER Y SER LO QUE SOMOS.GRACIAS POR ESTAR A MI LADO EN EL MOMENTO JUSTO Y EL MÁS ANHELADO.

A MIS **TIOS** POR TODO EL APOYO Y RESPALDO OTORGADO A MI FAMILIA DE MANERA INCONDICIONAL, EN LOS MOMENTOS QUE MAS NECESITAMOS. QUE ME ENSEÑARON QUE NO IMPORTA CUANTAS VECES CAISTE, SI CADA VEZ TE VOLVISTE A LEVANTAR, EL EXITO EN LA VIDA NO CONSISTE EN LA PRISA DE CORRER, SI NO, EN LLEGAR.

A MIS GRANDES **AMIGOS**, A CADA UNO DE USTEDES CON TAN VALIOSAS APORTACIONES FORMANDO PARTE MUY IMPORTANTE EN LA SUPERACIÓN DE MI VIDA.PORQUE CON EL PASO DE LOS AÑOS SU HUELLA SE HACE MAS PROFUNDA EN MI

**PROPUESTA DE REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES DE CESANTÍA
EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE
1995**

CAPÍTULO I

Marco de conceptos jurídicos

1. Concepto de seguro	1
1.1. Seguro privado.....	2
1.2. Seguro social.....	3
1.3 Diferencias entre los seguros privado y social	12
2. Concepto de previsión social.....	14
3. Concepto de seguridad social	17
4. Concepto de vejez	25
5. Concepto de cesantía	25
6. Concepto de jubilación.....	27
7. Concepto de pensión.....	28
8. Concepto de prestaciones sociales	29

CAPÍTULO II

Marco histórico de la seguridad social

1. Origen de la seguridad social en la historia de la humanidad.....	31
1.1. En la edad antigua	32
1.2. En la edad media.....	35
1.3. En la edad moderna	38
1.4. En la edad contemporánea.....	40
2. Evolución de la seguridad social en México	47
2.1. De la colonia a México independiente	47
2.2. Durante el porfiriato.....	50
2.3. Durante la revolución mexicana	52
2.4. En el México Contemporáneo	56
3. Legislaciones en materia de seguridad social.....	62

CAPÍTULO III

Análisis de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez en las Leyes del Seguro Social de 1973 y 1995

1. Cesantía en edad avanzada y vejez: Ley del Seguro Social de 1973	
1.1. El modelo de reparto	68
1.2. Requisitos para acceder a las pensiones.....	70
1.3. Procedimiento para calcular las pensiones.....	70
1.4. Prestaciones.....	72
1.5. El SAR: 1992.....	72
1.6. Suspensión de las pensiones.....	74
2. Cesantía en edad avanzada y vejez: Ley del Seguro Social de 1995	
2.1. Aspectos jurídicos que justificaron a la Ley del Seguro Social vigente	76
2.2. El modelo de capitalización individual	78
2.3 Requisitos para acceder a las pensiones	81
2.4 Administradoras de fondos para el retiro	87
2.5 Situaciones especiales en caso de no acceder a las pensiones	91
2.6 Derecho a la pensión mínima garantizada.....	93
3. Compatibilidad e incompatibilidad con el disfrute de otras pensiones	95
4. Disposiciones generales para los dos regímenes	95
5. Comparativo de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez de las Leyes de 1973 y 1995.....	97

CAPÍTULO IV

Panorama de las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez

1. Actuación de los participantes del sistema de ahorro para el retiro	
1.1. Participantes de control	103
1.2. Participantes directos	108
1.3. Participantes auxiliares	114
2. Evaluación del sistema de pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez a 10 años de funcionamiento	114
3. Como propuesta: la necesidad de reformar el artículo 173 de la Ley del Seguro Social de 1995	118
Conclusiones	133
Bibliografía	139

INTRODUCCIÓN

Para reformar la LSS de 1973 se argumentó que existía por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social desviación indebida de las cuotas obrero patronales que aportaban los trabajadores, por lo que fue necesario cambiar de un sistema de reparto a otro de capitalización individual. De ahí que con la promulgación de la LSS vigente, se efectuó un cambio profundo, pues los trabajadores que cotizan en el nuevo régimen encontraron la desventaja de no conocer con precisión la naturaleza, orientación y alcances del sistema de pensiones de cesantía y vejez.

Inicialmente, es fundamental el conocer los conceptos jurídicos, para después entrar al estudio de los antecedentes históricos de la seguridad social, tanto en la historia de la humanidad como específicamente en México, para entender cómo ha evolucionado hasta nuestros días, y de esta forma, comprender la importancia de su existencia, así como la legislación aplicable a ella y los orígenes de la institución encargada de otorgarla.

Asimismo, se analizan las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez en las leyes de seguridad social de 1973 y 1995, ya que es importante cuales son los requisitos, el procedimiento y las prestaciones que se otorgan, para posteriormente finalizar con la propuesta de reforma.



CAPÍTULO I

Marco de conceptos jurídicos

Dentro de este capítulo se establece en forma concreta el significado, características y alcance de cada uno de los conceptos jurídicos que son utilizados en las pensiones de cesantía y vejez, ya que con ello se permitirá una mejor comprensión de la presente investigación. Si bien es cierto que existen características comunes en algunos de los conceptos citados, también los es que hay diferencias que marcan la distinción entre unos y otros. A modo de ejemplo podemos citar que en ocasiones se comete el error de emplear como sinónimos de seguridad social a la previsión social y al seguro social; sin embargo, son totalmente diferentes, por todo ello es conveniente conocer en forma clara y específica los conceptos citados.

1. Concepto de seguro

Antes de definir el concepto de seguro es importante señalar que en todas las épocas, el ser humano siempre a buscado su bienestar personal al desear superar los peligros que origina el medio ambiente en el que se desenvuelve, en un principio la conducta humana ante la presencia de múltiples riesgos era pasiva, pues el hecho era considerado como inevitable y hasta natural, y había la confianza de que el evento dañoso no se presentara o sobreviniera en forma tardía, sin embargo el mismo ser humano a desarrollado diversas formas de protección que han variado y evolucionado de acuerdo a los cambios sociales, científicos, económicos y políticos.



Así con el transcurso del tiempo se creó el seguro, que se puede explicar como un sistema gracias al cual se prevén los riesgos que pueden afectar al individuo, mismo que parte de una definición etimológica que se deriva del “latín *securus* que significa cierto, firme y verdadero”.¹

De esta manera, el seguro se encargada de proteger el patrimonio, la salud e inclusive la vida, con la finalidad de que en caso de presentarse un siniestro se restituya un bien o se reintegre una cuota asegurada. Por lo que el seguro, es el único medio que tiene el ser humano para protegerse en contra de cualquier eventualidad ya que restituye las pérdidas o daños que su realización significa. Este seguro se encuentra dividido en privado y social, los cuales serán desarrollados a continuación.

1.1. Seguro privado

Los seguros privados son los que voluntariamente adoptan los particulares a su costa para prevenirse contra riesgos específicos. Conforme a nuestra legislación en primer lugar es importante destacar que los contratos de seguros son actos de comercio, pues de acuerdo con el artículo 75 del Código de Comercio, se consideran actos de comercio los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas.

¹ DIAZ BRAVO, Arturo, en el *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 3434.



Además, la Ley Sobre el Contrato de Seguro establece en su artículo 1o. que a través del contrato de seguro la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. En dicho artículo sólo se menciona expresamente a la empresa aseguradora, pero también interviene el contratante, que es “aquella persona que contrata el seguro con la empresa aseguradora, el contratante puede ser el asegurado o un tercero, pero en todo caso el contratante debe tener un interés asegurable para que el contrato sea válido; de no ser así, el seguro vendría a ser para él una apuesta”.²

Para la mayoría de los autores, el contrato de seguro es considerado un contrato de adhesión por ser redactado unilateralmente por la institución aseguradora y constar en documentos de contenido uniforme, en cual se establecen los términos y las condiciones del seguro, esto es cierto ya que cuando una persona desea contratar un seguro privado se deberá sujetar a lo dispuesto por la empresa aseguradora.

Por otro lado, las empresas de seguros autorizadas legalmente para operar como tales ofrecen diversas especialidades de vida, accidentes personales, gastos médicos mayores, automóviles, etc., que no sólo protegen la integridad de las personas, sino que la protección que se oferta se extiende a los bienes patrimoniales de los contratantes. Dichas empresas de seguros deben

² PINA VARA, Rafael, *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*, 10 Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, pág. 241.



organizarse y funcionar con base en el ordenamiento legal aplicable, que es la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Con todo lo anterior se concluye que el seguro privado pertenece al derecho mercantil; además, este seguro persigue fines lucrativos y es contratado por cualquier persona, siempre que se pague una prima, la falta de pago de ésta produce la pérdida del derecho del asegurado.

1.2. Seguro social

La definición de seguro social que considero atinada es la que nos brinda Eduardo Carrasco Ruiz, al señalar que es aquella por cual “se busca garantizar mediante la solidaridad, los esfuerzos del Estado y la población económica activa, evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que ésta expuesta la población y los que de ella dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana”.³

Por su parte, Ernesto Javier Patiño Camarena establece que “los seguros sociales procuran proteger a la persona de las llamadas contingencias sociales, entendidas como todo evento determinante de una necesidad individual,

³ Cit. por RUIZ MORENO, Ángel, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 10 Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, pág. 33.



amparado por un sistema fundado en la solidaridad social en razón de sus proyectos políticos y sociales”.⁴

Con los conceptos anteriores podemos desglosar las características que identifican al seguro social, que cito a continuación:

- Es un instrumento de la seguridad social.
- El objetivo es reducir las contingencias sociales a que se encuentra expuesta la población, es importante señalar que hablamos de contingencias por ser más extenso y de contenido mayor que riesgo.
- La finalidad es obtener una protección social para un bienestar social, biológico, económico y cultural

De tal forma se debe puntualizar que el seguro social es el medio por el cual se busca la protección del individuo, sin embargo de acuerdo con nuestra legislación y en forma específica en términos del artículo 4o. de la Ley del Seguro Social (LSS vigente), el seguro social es un instrumento de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos. En este sentido también existen autores que identifican al seguro social como “organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus

⁴ *Ibidem*, pág. 35.



familias o de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general”.⁵

De igual forma, para Javier Moreno Padilla el seguro social “es el instrumento de la seguridad social por medio del cual una institución pública queda obligada a entregar a los derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios cuando se reúnen los requisitos establecidos en la ley, a cambio de una cuota o prima que pagan los beneficiarios, la población en general y el Estado, o sólo alguno de éstos.”⁶

En ambos conceptos también se trata de proteger a los individuos pero específicamente a través de un servicio que brinda un organismo o institución, por ello nuestra LSS vigente establece que es un servicio público, entendido como el conjunto de actividades destinadas a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica y cultural. Dichas actividades se encuentran controladas por el Estado, al resultar indispensable para la convivencia y el desarrollo de la sociedad.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 5o. de la LSS vigente que establece que la organización y administración del seguro social esta a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren

⁵ RAMIREZ REYNOSO, Braulio, en el Nuevo diccionario jurídico mexicano, *op. cit.*, pág. 2074.

⁶ MORENO PADILLA, Javier, *Régimen fiscal de la seguridad social y SAR*, 2ª Edición, Editorial Themis, México, 1994, pág. 9.



los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

Con ello, nos queda claro que en base a nuestra legislación el seguro social se identifica con un organismo denominado IMSS, el cual cuenta con dos regímenes: el obligatorio y el voluntario, en términos del artículo 6o. de la LSS vigente. Dicho instituto cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican en los regímenes, mediante las prestaciones en especie y dinero, siempre que se cumplan los requisitos establecidos para cada seguro.

Por ello, es preciso señalar cada uno de los regímenes, en primer lugar, el régimen obligatorio, como su nombre lo indica, establece la obligatoriedad de inscripción en el IMSS para aquellas personas que estando sujetas a una relación obrero-patronal deben gozar de la seguridad social que otorga prestaciones en dinero y en especie. En términos del artículo 12 de la LSS vigente, son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio los siguientes:

Trabajadores. Personas que de acuerdo con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo (LFT), presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza



económica del patrón, aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones.

Socios de cooperativas. Por ser las cooperativas, estructuras organizacionales propias de la clase trabajadora, ya sea cooperativas de producción o de consumo.

Incorporados por decreto del Ejecutivo. Solo aquellas personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo, conforme a lo establecido en la LSS vigente y los reglamentos correspondientes.

Una vez señalados los sujetos de aseguramiento es importante señalar que tipo de contingencias cubre este régimen obligatorio, de acuerdo con el artículo 11 de la LSS vigente, el régimen obligatorio se integra de cinco seguros:

Régimen obligatorio	
Seguros	Protege
Riesgos de trabajo	Al trabajador, por aquellos riesgos, sean accidentes o enfermedades a que esté expuesto el empleado en el ejercicio o con motivo de la realización de su actividad laboral.
Enfermedades y maternidad	Al trabajador y su familia, por las enfermedades no profesionales y maternidad de la empleada.
Invalidez y vida	Al trabajador, cuando por causa de enfermedad no profesional se determine el estado de invalidez que le impida trabajar y procurarse la subsistencia de él y la de su familia; o en su caso, cuando ocurra la muerte del trabajador, siempre que no se deba a un riesgo de trabajo.



Retiro, cesantía en edad y vejez	Al trabajador y su familia; es protección a futuro.
Guarderías y Prestaciones sociales	A la mujer trabajadora y al trabajador viudo divorciado que conserve la custodia de sus hijos. Para todos los mexicanos, ya sean prestaciones sociales instituciones o de solidaridad social.

Todos estos seguros se consideran dentro del régimen obligatorio, pero también es importante aclarar que para aquellas personas que por su condición, eminentemente trabajadora, aunque no necesariamente subordinada, se creó la continuación voluntaria y la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, la primera es la opción que tienen los trabajadores que han terminado su relación de trabajo y desean acumular cotizaciones semanales necesarias para obtener tanto los derechos de los seguros de invalidez y vida, como los de cesantía en edad avanzada y vejez. La segunda modalidad, es decir, la incorporación voluntaria, amplía la protección a numerosos grupos y personas que no hayan podido disfrutar de los beneficios del seguro social por no estar sujetos a una relación laboral, como son los siguientes :

- Los trabajadores de 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.



- Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Con lo anterior se concluyo el régimen obligatorio, ahora bien por lo que concierne al régimen voluntario los servicios de salud se extienden a los distintos ámbitos de la población, grupos sociales y familias de trabajadores no asalariados, con objeto de aprovechar la infraestructura que tiene el IMSS y poder ampliar los servicios a personas que no están expresamente comprendidas en el régimen obligatorio o que han perdido su calidad de derechohabientes.

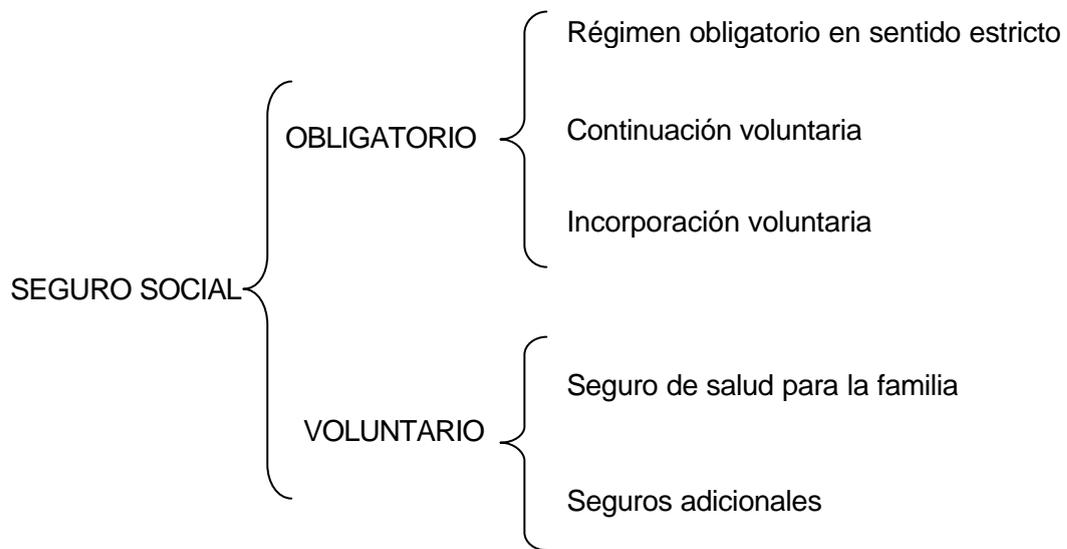
Así, en el régimen voluntario se incluye el Seguro de Salud para la Familia, que en términos del artículo 240 de la LSS vigente dispone que todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para tal efecto podrán celebrar con el IMSS convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, siempre que cubran una cuota anual por cada integrante de la familia.

Igualmente este régimen comprende los seguros adicionales, mediante los cuales las empresas desean satisfacer las prestaciones económicas pactadas



en los contratos-ley o en los contratos colectivos de trabajo superiores a las de la misma naturaleza establecida en el régimen obligatorio.

Para una mejor comprensión del tema enseguida, se muestra de manera gráfica los regímenes que comprende el seguro social:



Según se observa, el seguro social otorga protección en primer término, a los trabajadores que prestan un servicio personal subordinado, y luego a los que no se encuentran sujetos a una relación laboral pero que están interesados en obtener los servicios del IMSS, hasta llegar al seguro de salud para la familia y los seguros adicionales. La finalidad es proteger a toda la población, pero la realidad es que el instituto no puede brindar sus servicios a todos los sectores de la sociedad, por lo que se instauraron otras instituciones.



Dichas instituciones también forman tienen por finalidad la protección de los individuos, podemos citar a modo de ejemplo a el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que se ocupa de las prestaciones que en materia de seguridad social deben ser proporcionadas a los trabajadores de la Federación y del Distrito Federal (DF), así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados por decreto o por convenio a su régimen. También, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), organismo descentralizado federal encargado de otorgar prestaciones clínicas, asistenciales, culturales, entre otras, para todos aquellos miembros de la corporación militar y armada nacional.

Además, existen diversas instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y el Instituto del Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot), que fortalecen y apoyar al trabajador.

1.3 Diferencias entre los seguros privado y social

Es necesario establecer las claras diferencias entre el seguro privado y el seguro social, que se resumen de la manera siguiente, por un lado, los seguros privados al igual que las instituciones que los brindan, están regulados por la Ley Sobre el Contrato de Seguro y Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; por ello, pertenecen al derecho mercantil, que forma



parte de la rama del llamado derecho privado. Además, los seguros privados surgen de la contratación hecha por voluntad expresa del contratante, conforme a los lineamientos establecidos para los contratos mercantiles y la teoría general de las obligaciones, ya que se podrán asegurar bienes o personas siempre que se pague la prima que se establezca en el contrato de seguro.

Por otro lado, los seguros sociales buscan la protección de todos los individuos para un bienestar social, biológico, económico y cultural, sin embargo nuestra legislación establece que el seguro social es un servicio brindado por un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con funciones de autoridad administrativa y/o fiscales, denominado IMSS que no tienen actividad de lucro ni por finalidad obtener ganancias por la prestación de los servicios.

Dentro del seguro social se encuentran asegurados en los regímenes obligatorio o voluntario las personas consideradas por la LSS vigente como sujetos de aseguramiento. Además de que el financiamiento de los seguros sociales se efectúa mediante el pago de cuotas o contribuciones cubiertas en forma generalmente tripartita, ya que los patrones, los trabajadores y el Estado que contribuyen a formar el fondo del cual se han de cubrir los subsidios y las pensiones, así como los servicios de índole médico y prestaciones sociales.



Las diferencias antes plasmadas entre los seguros privados y sociales delimitan de manera más que suficiente la naturaleza, el marco legal, los campos de acción y el alcance de cada uno de ellos.

2. Concepto de previsión social

El término previsión deriva del latín *praevisio*, procedente a su vez del verbo *praevidere*; según la Real Academia de la Lengua Española, significa preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin; también es la acción de disponer lo conveniente para atender las contingencias o necesidades previsibles.

La previsión social nació en principio con un carácter privado, cuando los trabajadores organizaron las llamadas sociedades de socorros mutuos o mutualidades, en las que mediante la aportación personal de cuotas se constituía un fondo común que se utilizaba para otorgar ayudas económicas temporales a los asociados que sufrían algún riesgo que impedía realizar sus labores ordinarias.

Posteriormente, fue imposible para los trabajadores seguir cubriendo las aportaciones; por tal motivo, dichas sociedades resultaron insuficientes para cumplir sus finalidades y terminaron por disolverse. Para Miguel Ángel Cordini “la previsión social evolucionó hacia una mayor protección por tres factores importantes: a) las nuevas estructuras económicas que dieron lugar a una



inmensa cantidad de accidentes en el trabajo hasta entonces insospechados; b) los siniestros, que se presentaban sin que se pudiese imputar culpa al obrero en particular y c) además, estos elementos era perturbadores y disolventes de la paz social.”⁷

Luego entonces, “la previsión social contempla en gran forma, la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que quedan imposibilitados para prestar su servicio, eliminando sus inseguridades, ya que dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajo exclusivamente”.⁸

Mediante la dicha previsión se pretenden solucionar los problemas particulares de un indeterminado número de personas que tienen intereses comunes consistentes en la adopción de medidas que tiendan a cubrir ciertos riesgos, ya que si la empresa debe formar un fondo de reserva que permita a los patronos reparar y reponer la maquinaria, con mayor razón debe asegurar al trabajador su presente y su futuro, de tal forma que la previsión social establece las medidas protectoras frente a los riesgos a que están expuestos los trabajadores.

⁷ MORENO PADILLA, Javier, *op. cit.*, pág. 3.

⁸ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *Derecho de la seguridad social*, 2ª Edición, Editorial Pac, México, 1992, pág. 13.



La previsión social no tiene un contenido fijo; al contrario, sus realizaciones varían dependiendo de las condiciones y circunstancias de la época y de las relaciones entre el patrón y el trabajador.

No obstante, de las definiciones anteriores se establece en forma específica en el artículo 8o., último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que se consideran previsión social las erogaciones efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permita el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

Esta claro así que la previsión social implica beneficios concedidos generalmente en especie, con independencia del salario recibido y del trabajo que se realice; son beneficios otorgados por la simple existencia de la relación laboral. Ejemplo de prestaciones de previsión social son para jubilaciones, fallecimiento, invalidez, servicios médicos hospitalarios, subsidios por incapacidad, becas educacionales para los trabajadores o sus hijos, fondos de ahorro, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas.

De ahí que las prestaciones de previsión social se concedan en forma adicional al salario, y se otorgan con la finalidad de satisfacer necesidades



comunes de los trabajadores, por lo que deben ser generales y proporcionar la seguridad del trabajador y la de su familia.

3. Concepto de seguridad social

“La seguridad social no es, en manera alguna, un concepto estático e inamovible, sino por el contrario, evolutivo en grado sumo; (...) resulta muy difícil apresarla en un concepto o definición que sea vigente siempre y en todos los rincones del orbe (...).”⁹

Como se expresó, no existe un concepto que prevalezca, lo que ha provocado que existan diversas definiciones de seguridad social ya que al ser un concepto muy amplio, no se pueden englobar todas las características que identifican a la seguridad social. Sin embargo la mayoría se encuentran de acuerdo en que la seguridad social es el género y el seguro social es la especie o instrumento. Además, la literatura sobre la materia considera que la seguridad social es un sistema más amplio que la previsión social, pues se extiende a toda la población.

Ahora bien, Blasco Lahoz dice que la seguridad social debe entenderse “como una prestación económica, única para cada beneficiario y consistirá en una pensión vitalicia que le será reconocida en las condiciones, cuantía y forma

⁹ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 8.



que reglamentariamente se determinen, cuando alcanzan la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena”.¹⁰

En esta definición sólo se enfoca a la clase trabajadora, además se identifica a la seguridad social como una prestación económica que se proporcionará solamente cuando se cumplan los requisitos previamente establecidos; otro concepto similar es el de Sánchez León, que se refiere a la seguridad social como “un conjunto de normas jurídicas de orden público, que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado o independiente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignado a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales a favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados, para la efectiva prestación del servicio”.¹¹

¹⁰ BLASCO LAHOZ, José Francisco, *Curso de seguridad social*, 5ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, España, 1998, pág. 394.

¹¹ SÁNCHEZ LEON, Gregorio, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Editorial IMSS, México, 1997, pág. 5.



Queda claro que los dos conceptos anteriores parten de una seguridad social basada en la clase trabajadora, pues lo que finalmente se pretende es el otorgamiento de prestaciones en especie o en dinero para aquellos empleados que en el transcurso de su vida han desempeñado un trabajo personal subordinado y que por ello se encuentran expuestos a sufrir enfermedades o accidentes laborales; sin embargo, la seguridad social no centrar solamente en las necesidades de los trabajadores, sino debe abarcar a toda la comunidad.

Por ello, en mi opinión, el concepto más acertado es el que ofrece Briceño Ruiz, pues considera que la seguridad social es “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que tienen por finalidad proteger a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural”.¹²

Dentro de este concepto no se sujeta la seguridad social solamente a la clase trabajadora, sino a toda la población, además de que no sólo es una prestación, sino todo un sistema de protección para el individuo, pues como se indica, abarcan tanto instituciones, principios, normas y disposiciones que tienen por finalidad el desarrollo del ser humano en sus aspectos económicos, sociales, físicos y culturales.

¹² BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, Editorial Harla, México, 1987, pág. 15.



Además, la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su publicación Seguridad social: guía de educación obrera, ha definido a la seguridad social en los términos siguiente:

“Definiremos a la seguridad social como *la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas*, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.¹³

Con esta definición de la OIT, al igual que con la de Briceño Ruiz, se identifica a la seguridad social como todo un sistema de protección, también por su parte Javier Moreno Padilla establece una definición de seguridad social que también se identifica con las anteriores y la cual fue extraída del segundo informe de Sir William Beveridge que describe a la seguridad social como el “conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan”.¹⁴

¹³ Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad Social: Guía de educación obrera*, Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1995, pág. 6.

¹⁴ MORENO PADILLA, Javier, *op. cit.*, pág. 5.



Recopilando lo anterior es importante nuevamente recalcar que los sujetos de protección de la seguridad social, no solamente son la clase trabajadora o los sectores desprotegidos de la población como son los ancianos, pobres, niños, etc, sino todos los individuos de la comunidad. Por ello es importante aclarar, cual es el objetivo específico de la seguridad social como “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”.¹⁵

También, se indica que “su propósito fundamental consiste en proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, el retiro”.¹⁶

En conclusión, se puede señalar que el objetivo de la seguridad social “es dar al hombre la protección indispensable para afrontar los riesgos biológicos, sociales y económicos que le acosan cotidianamente”.¹⁷ Por lo tanto, la seguridad social es un sistema más amplio que la previsión social, pues se extiende a toda la población.

¹⁵TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *op. cit.*, pág. 1.

¹⁶ NARRO ROBLES, José, *La seguridad social Mexicana en los albores del siglo XXI*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 55 y 56.

¹⁷ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 15.



La finalidad de la seguridad social es que todos los seres humanos logren alcanzar su destino sobre la tierra, proporcionándoles los medios necesarios para afrontar las contingencias sociales, físicas y biológicas que les acosan, así como proteger desde la persona más humilde hasta el científico; luego entonces, 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.

Ahora bien, es importante indicar que existen una serie de principios básicos en los que se fundamenta todo sistema de seguridad, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera. En primer término, se encuentra el principio de solidaridad, mediante el cual todos los integrantes de una sociedad adquieren la responsabilidad del destino de la misma, pues tienen el deber de enfrentar unidos aquellos problemas que la vida social les impone. Además, la solidaridad estructura a los sistemas de cada nación desde un punto de vista social, político, económico y jurídico, de tal forma que abarque y proteja a todos los sectores sociales sin distinción alguna.

En segundo término está el principio de universalidad, que tiene como finalidad la protección de todos los miembros de la comunidad, se trate del trabajador y sus familiares, el patrón y sus directivos, los miembros de talleres familiares u oficinas, así como las amas de casa, el medio urbano y rural, es



decir, todos los individuos sin distinción. Este principio se refiere a la cobertura de la totalidad de los habitantes de una nación, ya que todas las personas por el sólo hecho de serlo, deben ser aseguradas contra todas las contingencias. El último principio es el de integridad tiene por objeto “la cobertura de todas las contingencias sociales, desde la prevención, la recuperación hasta la rehabilitación”.¹⁸

A partir de lo anterior puede señalarse que la seguridad social es el medio que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida y promover su bienestar, también 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 todos los individuos.

Cabe señalar, que la base fundamental de la seguridad social en México emana de lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al establecer que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Como se puede apreciar,

¹⁸ CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Introducción al derecho mexicano, derecho de la seguridad social*, Editorial UNAM, México, 1981, pág. 21.



se pretende la protección y bienestar de diversos sectores de la sociedad, de tal forma que ello no sea exclusivo de la clase trabajadora.

Esta consideración se refuerza con lo que establece el artículo 2o. de la LSS vigente, al señalar que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Es evidente que el artículo 2o. de la LSS vigente no señala un concepto, pues sólo especifica la finalidad de la seguridad social que en primer lugar, garantizar el derecho a la salud y a la asistencia médica previsto como garantía constitucional en el artículo 4o. de la CPEUM; en segundo lugar, proteger los medios de subsistencia y los servicios sociales a través de diversas acciones para prevenir, auxiliar y proporcionar a los individuos los elementos necesarios cuando se presenten contingencias adversas; y en tercer y último lugar, otorgar una pensión que en ningún momento se expresa que sea sólo para aquellas personas que prestan un servicio personal y subordinado, sino para todas las personas que cumplan con los requisitos previamente establecidos.



4. Concepto de vejez

Algunos estiman que la vejez es la edad en que las facultades físicas o mentales van disminuyendo; para otros tienen que ver con el color del cabello, el endurecimiento de las arterias o la dificultad de movimiento.

Sin embargo, lo anterior es muy subjetivo, por lo que sería mejor considerar que la vejez “es la edad de la vida en que suele iniciarse la decadencia de los seres humanos, calculada aproximadamente a los 60 años, suele conciliarse con el esplendor intelectual y lucir entonces más serena la experiencia”.¹⁹

El artículo 162 de la LSS vigente establece no un concepto de vejez, sino que tendrá derecho a recibir prestaciones por el seguro de vejez el asegurado que haya cumplido 65 años de edad.

5. Concepto de cesantía

El término cesantía “se deriva del latín *cessare*, que significa suspender o acabar una cosa, es decir, dejar de desempeñar alguna actividad”.²⁰

También ha sido definida como la privación de un puesto o cargo público por resolución del gobierno u otra autoridad que tiene por objeto la pérdida de su carrera y demás beneficios económicos.

¹⁹ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª Edición, Editorial Heliasta, pág. 325.

²⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *op. cit.*, pág. 535.



Para otros autores, “la cesantía es la paga que por ley, disfrutaban ciertos empleados o funcionarios, cuando concurren determinadas circunstancias, suele concederse a los que han ostentado la jefatura del Estado en las Republicas o los cargos de ministro en los distintos regímenes”.²¹

En estos conceptos de cesantía , el primero se refiere a la terminación de la relación de trabajo; en el segundo caso se entiende como la retribución en dinero que se otorga sólo a ciertos funcionarios públicos; no obstante, considerando la raíz etimológica la cesantía, debe ser concebida como dejar de desempeñar alguna actividad.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 154 de la LSS vigente existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad.

Nuestra legislación no establece un concepto de cesantía, pero determina que existirá siempre que el asegurado no desempeñe actividades laborales por la que perciba un salario y además cuente con la edad mínima establecida.

Por tanto, “la ley denomina seguro de cesantía a lo que en otras naciones se llama seguro contra el paro forzoso, quizá el nombre usado en nuestra

²¹ CABALLENAS, Guillermo, *op. cit.*, pág. 133.



legislación es más correcto, por que no toda carencia de empleo es originada por el paro forzoso".²²

6. Concepto de jubilación

La palabra jubilación se deriva del latín *yobel*, que significa júbilo, quizá por la satisfacción que produce a la persona alcanzar tal beneficio. "La legislación Argentina define a la jubilación como el derecho de un afiliado a una caja de previsión social, mientras viva, a percibir una suma mensual en dinero; derecho que asegura el Estado al empleado para gozar de una asignación vitalicia y que se ha extendido a otros trabajadores. Para la doctrina francesa la jubilación es únicamente la medida a través de la cual el empleador pone fin a un contrato de trabajo por motivos de edad".²³

Sin embargo, el concepto más amplio al respecto es el que estipula la doctrina belga, según el cual, "es un derecho que debe otorgarse a cualquier trabajador público o privado, como una compensación a su esfuerzo y sus servicios prestados durante un determinado número de años sin especificación o límite de edad".²⁴

Por consiguiente, la jubilación es un derecho que se adquiere con el transcurso del tiempo y que se materializa con el pago de una pensión, siempre

²² ARCE CANO, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 215.

²³ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, en el Nuevo diccionario jurídico mexicano, *op. cit.*, pág. 2181.

²⁴ *Idem.*



que se cumplan los requisitos establecidos. Para el caso de los trabajadores sujetos a una relación de trabajo y afiliados al IMSS, no se utiliza el término de jubilación, sino el de pensión, ya sea por cesantía en edad avanzada y vejez.

7. Concepto de pensión

Tiene sus orígenes en las primeras convenciones internacionales en materia de seguridad social en las que se planteó el pago de indemnizaciones o pensiones a los familiares de los empleados que hubiesen fallecido como consecuencia de un riesgo de trabajo; pero posteriormente quedó establecida como la obligación patronal de otorgar seguros por invalidez, vejez y muerte, consistentes en el pago de prestaciones periódicas que constituyeron lo que en términos comunes se ha denominado pensión.

La pensión es el efecto directo que se genera al encontrarse una persona en los supuestos legales establecidos para cada uno de los seguros; de ahí que no será una concesión gratuita del Estado o del patrón, sino es el derecho que adquiere un trabajador con el transcurso del tiempo al desempeñar un trabajo, personal y subordinado.

Además, más allá de que se trate de un pago periódico de una cantidad en dinero, es decir, el sustituto del salario al llegar la inactividad laboral, la pensión debe ser entendida no como una dádiva, sino como un derecho que el



trabajador generó con cada pago salarial recibido a través de las retenciones que efectuó el patrón.

8. Concepto de prestaciones sociales

La palabra prestación inicialmente significó acción de pagar o pago, derivado del latín *praestatio-onis*; también proviene del latín *praestare* (*prae*: delante, *stare*: estar); sin embargo, con el paso de los años implica una conducta o un comportamiento a cargo del deudor para satisfacer el crédito al acreedor, que podrá consistir en un dar, hacer o no hacer una cosa.

En materia de seguridad social, las prestaciones son el conjunto de obligaciones asumidas por el IMSS destinadas a proporcionar la protección adecuada de las contingencias legalmente previstas, a las personas que por razón de sus actividades estén comprendidas en su campo de aplicación, pues de acuerdo con el artículo 7o. de la LSS vigente, el IMSS cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican en cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por las mismas y sus reglamentos.

Todas las prestaciones dependerán de cada uno de los cinco seguros que considera la LSS vigente, pues en el caso de prestaciones en especie ello incluye la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, rehabilitación, etc., mientras



en las prestaciones en dinero implica el pago de subsidios y pensiones. Al respecto, el primer párrafo del artículo 8o. de la LSS vigente establece que para recibir, o en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta ley otorga, los trabajadores deberán cumplir con los requisitos que señalan la propia LSS y sus reglamentos.

Hasta aquí han quedado explicados cada uno de los conceptos que permitirán una mejor comprensión de la presente investigación, ahora en el siguiente capítulo se verá en forma específica la evolución de la seguridad social en la historia.



CAPÍTULO II

Marco histórico de la seguridad social

En este capítulo se presentan los antecedentes básicos de la historia de la seguridad social, ello a través de un lenguaje claro que muestre el surgimiento y proceso de la misma hasta nuestros días, ya que desde las épocas más antiguas y en cualquier lugar del mundo las civilizaciones siempre se han preocupado por disminuir la presencia de enfermedades, el hambre, la inclemencia del medio, la pobreza, la insalubridad y la ignorancia, todas ellas ejemplo de la inseguridad natural en que se encuentran los seres humanos. De tal manera que el desarrollo histórico de la seguridad social es una respuesta al mundo de inseguridad y desigualdad en que nos a tocado vivir.

1. Origen de la seguridad social en la historia de la humanidad

Para un mejor entendimiento cabe señalar que la historia se a dividido en cuatro grandes etapas: Edad Antigua, Edad Media, Edad Moderna y Edad Contemporánea; “la primera abarca desde el fin de la Prehistoria, es decir, desde la aparición de la escritura hasta la caída del Imperio Romano de Occidente en el año 476 d.c.; la Edad Media desde esta fecha hasta la caída de Constantinopla; la Edad Moderna inicia con los grandes descubrimientos geográficos y culmina con la Revolución Industrial; mientras la Edad Contemporánea es la que transcurre en la actualidad”.¹

¹ GALLO, Miguel Ángel, *Historia universal moderna y contemporánea 1*, Editorial Quinto Sol, México, 1997, pág. 49.



Como se observa, para dividir la historia se han utilizado diversos criterios, desde el cultural, como es la aparición de la escritura; hasta los hechos militares y políticos, como la caída de Roma, Constantinopla y la Revolución Industrial, por ello dentro de cada etapa, según veremos más adelante, existe una aportación a la seguridad social.

1.1. En la edad antigua

A partir de la propiedad privada y las clases sociales, surgieron las guerras el propósito era tomar prisioneros y esclavizarlos. De esta manera, crece la brecha entre las clases sociales y, por consiguiente, la lucha entre ellas. Por ello, en la Antigüedad se crearon asociaciones cuya finalidad era atenuar en lo posible las consecuencias económicas derivadas de un daño. Grecia creó el sistema de ayuda mutua, que se practicaba en el seno de la estructura familiar; ésta se considera como la forma más antigua de protección social, en donde existían organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos.

Platón, pensador de la época, mencionaba 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".²

El pensamiento de Platón se identifica como una concepción imaginaria de un gobierno ideal y su principal objetivo es satisfacer las necesidades humanas en la medida que éstas existen y se presentan en su totalidad, contrariamente a lo que impone la realidad, donde la satisfacción de las necesidades está limitada por las posibilidades.

Ahora bien, en Roma existieron instituciones que se organizaron para ayudar a determinados grupos de personas, pues el objeto era mitigar los efectos de la inseguridad social, ejemplo de dichas instituciones son los colegios que se desarrollaron en la época de Servio Tulio, en donde su constitución requería la unión de por lo menos tres individuos, que mediante el pago de una cuota cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio; y muy posiblemente también se cubrían otras necesidades, como enfermedades, aun cuando no haya constancia documental que lo confirme. Cabe señalar que la Ley Julia abolió los colegios, sin embargo fueron restaurados más tarde por Julio César, para luego suprimirlos finalmente.

² BRICEÑO RUIZ, Alberto, *op. cit.*, pág. 46.



Algunos autores estiman que los colegios romanos fueron, en cierto sentido, sociedades de socorros mutuos que tenían como propósito la práctica de la caridad, trascendente y religiosa, que promovió la solidaridad humana al obligar proporcionar alimento y enterrar a los muertos que se encontraban en situación de pobreza, proteger a los indigentes y huérfanos y auxiliar a los ancianos.

Posteriormente bajo la influencia del cristianismo, “tales colegios ceden el paso a las *diaconias*, en las que además de instrumentarse el principio mutualista como sociedad de socorros mutuos, se practicaba la asistencia privada al indigente con base en la caridad cristiana”.³

Después de las instituciones de ayuda mutua en Grecia y Roma, existieron instituciones de caridad pública y privada establecidas para remediar los males de los desposeídos; “se presenta 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”.⁴

Tales serían entonces los antecedentes históricos más remotos de que se tiene noticia sobre la forma de unirse y convenir una ayuda mutua para enfrentar los riesgos naturales de la vida con un evidente sentido social, pues se trataba de atender primordialmente a los pobres y desamparados.

³ ALMANSA PASTOR, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, 6ª Edición, Editorial Tecnos, España, 1889, pág. 85.

⁴ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 57.



1.2. En la edad media

Dentro de la Edad Media predominaron las migraciones, ya que debido a presiones políticas se obligó a los habitantes de diversos pueblos a abandonar las tierras que ocupaban. La caída gradual de la influencia política de Roma en Occidente no implicó la desaparición total de sus formas de civilización, sino solamente su gradual empobrecimiento.

Por lo que, el feudalismo nació de las ruinas del Imperio Romano de Occidente, es importante especificar que el feudalismo se caracterizó por los siguientes rasgos: “en primer lugar, una economía natural y agraria; la actividad fundamental era la agricultura, lo que implicó que quien poseía más tierra detentaba la riqueza y el poder; en segundo lugar, la dispersión del poder político, pues éste no estaba centralizado, sino más bien esparcido, debido a que los señores feudales eran prácticamente dueños de sus propios terrenos; en tercer y último lugar, la sociedad feudal estaba rígidamente jerarquizada, pues se dividía en altas jerarquías eclesiásticas, a las que seguían nobles feudales y finalmente trabajadores, que eran en su mayoría siervos”.⁵

Posteriormente el abuso de los señores feudales fueron en cierta forma frenados por la Iglesia católica, que en sus conventos y monasterios crearon establecimientos para socorrer diversas necesidades humanas, escuelas para enseñar, hospitales para la cura de enfermos, casas de caridad destinadas al

⁵ GALLO, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 107 y 108.



cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliar de los necesitados y dolientes. El que recibía el beneficio, el asistido o el socorrido, era conceptualmente un favorecido, pero nunca se vio como un sujeto que podría reclamar un derecho.

De esta manera, “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”.⁶

A su vez, de origen germano, surgieron las *guildas* que eran asociaciones de defensa y asistencia que proporcionaban comidas a los pobres y asistencia mutua en caso de enfermedad. Estas organizaciones se extendieron en Alemania, Dinamarca e Inglaterra; los estatutos más antiguos datan del siglo XI.

Por otro lado, existieron las *cofradías* de artesanos que se originaron en Italia; dentro de las organizaciones religiosas fueron conocidas con el nombre de *Scholae*, que no eran otra cosa que agrupaciones de hombres dedicados a

⁶ BRICEÑO RUIZ, Alberto, *op. cit.*, pág. 46.



la misma actividad e identificados con el deseo de practicar colectivamente el culto. Así, “la cofradía era constituida por el acuerdo de asociados fundadores que establecían la regla u ordenanza. La protección tuvo un carácter mixto, es decir mutualista y asistencial, primero porque la protección se diluía entre los asociados; el segundo porque éstos no detentaban un derecho exigible a aquellas, sino un mero interés basado en el estado de indigencia probado”.⁷

También existió el *gremio* que fue formada por una corporación de artesanos que conforme fue evolucionando se diseñaron reglas de exclusividad, jerarquía, privilegios y predominio del interés profesional sobre el incentivo de la caridad social.

Asimismo existieron las hermandades de socorro, fundadas por San Francisco de Asís, que originaron las órdenes mendicantes, las cuales brindaban ayuda a los menesterosos inspirada en el Evangelio, que cambió el sentido de la caridad social de la época al auxiliar al hermano en desgracia enfermo y consolarlo. “No esperan, los franciscanos al pobre su hermano; van en su busca, averiguan donde hay un enfermo para acudir en su socorro y cuidarlo; donde obligue la desgracia, para ofrecer consuelo; conviven con los miserables, dan el consejo y otorgan la ayuda”.⁸

⁷ ALMANSA PASTOR, José Manuel, *op. cit.*, pág. 86.

⁸ BRICEÑO RUIZ, Alberto, *op. cit.*, pp. 50 y 51.



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

Por otro lado, en Venecia, a principios del siglo XIV, el seguro marítimo fue la primera forma de los seguros privados, de indiscutible influencia mercantil, que sirvió de base a lo que hoy conocemos como la teoría del riesgo y que es sustento de las actuales compañías aseguradoras que brindan servicios privados de seguros con fines de lucro. Sin embargo, la primera norma jurídica escrita, obligatoria, que reguló los riesgos, fue la que estableció el seguro contra las pérdidas por huida de esclavos. Con posterioridad, se reguló el seguro del mar, que luego se extendió y se aplicó a otras clases de riesgos.

1.3 En la edad moderna

Enrique VIII, con la Ley de 1534 intentó limitar los latifundios, pues era necesario corregir los males que éstos causaban. La asistencia social en Inglaterra se volvió tan necesaria que se promulgó un estatuto especial donde se disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales realizaran una búsqueda e investigación de indígenas, de ancianos o de incapaces que subsistían mediante la limosna. Con ello, se creó un registro especial con el fin de otorgar a las personas una cédula de identidad con autorización para solicitar caridad.



“En el reinado de Eduardo II, con el Estatuto de 1547, se reanuda en 1552 la legislación siguiendo la línea trazada por Enrique VIII, hasta la Ley de pobres de 1561 del periodo isabelino, que permaneciera vigente por espacio de 300 años”.⁹ Dicha Ley de pobres constituye un precedente jurídico muy importante que hizo que los gremios, las guildas y las cofradías iniciaran su etapa de decadencia, pues no desaparecieron, sino que se fueron transformando, buscando su institucionalización en la política del Estado.

La lenta extinción del sistema feudal hizo aparecer diversas formas de organización económica, social y política que propiciaron a su vez el surgimiento de un nuevo sistema económico: el capitalismo. Uno de los aspectos de mayor trascendencia durante la etapa de transición hacia el capitalismo, fue el de los grandes descubrimientos geográficos. De ellos se derivaron las conquistas y el proceso de colonización. No cabe duda que el gran invento de la época fue la imprenta; ya que facilitó la propagación de las letras y la publicación de obras como la del humanista más destacado de la época Tomás Moro autor de la *Utopía*, obra que deja ver la angustiada y dolorosa situación de la clase trabajadora, ante una injusta distribución de la riqueza y una elevada carga impositiva de parte del rey con respecto a las posibilidades económicas de sus súbditos, que hizo que Inglaterra terminara por instrumentar métodos obligatorios de asistencia social.

⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto, *op. cit.*, pág. 54.



Por otro lado, los grandes avances que venían ocurriendo en todos los niveles de la sociedad se distinguieron con un momento histórico importante conocido como la Revolución Industrial, la cual “culmino 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, convirtiéndose en un gravísimo problema social que afecta directamente y principalmente a los obreros, los 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 maquinismo”.¹⁰

Dicha revolución acarrió cambios inesperados, al transformar completamente no sólo la actividad productiva; sino el régimen de protección del trabajador; 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, tanto así que los obreros se encontraban supeditados a la ley de la oferta y la demanda, y por tanto, sujetos a los precios del mercado.

1.4.En la edad contemporánea

Así las cosas, la Revolución Industrial de finales del siglo XVIII y principios del XIX, marcó el verdadero inicio de la época contemporánea, dentro ésta

¹⁰ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 59.



existió desarrollo tecnológico, sin embargo comenzó un periodo de deshumanización que convertiría a los trabajadores no en seres humanos; sino en siervos de quienes poseían la riqueza suficiente para montar una fábrica y ofrecer empleo a los que por hambre debían aceptar tan lacerantes y degradantes condiciones laborales, carentes de seguridad e higiene.

Los trabajadores se encontraban a disposición de los patrones, porque las leyes protectoras del trabajo y de seguridad social no existían, siempre la meta era producir, aun a costa de la salud o la vida del trabajador.

Es por ello que durante todo el siglo XIX, se produjeron constantes movimientos y luchas sociales, iniciadas por el proletariado; muchos pensadores de la época se pronunciaron en contra de los intereses de la burguesía, ejemplo de ello son el *Manifiesto Comunista* y la *Encíclica Rerum Novarum*.

En 1848 Carlos Marx dio a conocer el *Manifiesto Comunista*, cuya última frase "¡Proletariados de todos los países unidos!" se convirtió en el grito de guerra del comunismo y del socialismo, mientras el resto del texto constituyó la base doctrinal de dichos movimientos sociopolíticos, en los que se alentaba a la clase obrera a luchar contra la burguesía capitalista a fin de cambiar, por medio de la violencia si era necesario, todo el orden social existente.



En esa obra se indica que la sociedad se divide cada vez más en dos grandes campos enemigos, en dos clases que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado, y se determinan principios rectores acerca de la propiedad de la riqueza, de los bienes y de las fuerzas productivas que la generan, en relación con el problema social inherente a ello. Sin duda, dicha obra tuvo una enorme influencia histórica.

Respecto a la *Encíclica Rerum Novarum*, expedida en 1891 por el Papa León XIII, en ella se define la posición de la Iglesia católica frente a los problemas sociales y se fijan los fundamentos del movimiento político demócrata-cristiano, al señalar que explotar la pobreza para lograr mayores lucros es contrario a todo derecho divino y humano. Este documento también especifica que existen desigualdades sociales, al indicar 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 halla la mayor parte de ellos en una condición desgraciada y calamitosa.

En síntesis, en ambos documentos se trataba de establecer las causas y las posibles soluciones para llegar a dar un trato justo y digno a la clase trabajadora, cesando la explotación de que eran objeto, por lo que se



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

Por su parte, a finales del siglo XIX, en Alemania, durante la época del emperador Guillermo I, el llamado “Mariscal de Hierro”, el canciller Otto Von Bismarck, ministro del rey de Prusia, establece por primera vez un sistema de seguros sociales; en 1810, obligó a los empresarios a otorgar prestaciones en caso de enfermedades, a los asalariados (criados y auxiliares de comercio) que convivieran bajo el mismo techo. En 1848, los empresarios de industrias ferroviarias respondían de los accidentes de trabajo; posteriormente, en 1869 se expidió una reglamentación laboral, protectora de la vida y de la salud de los trabajadores, que incluía normas legales reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores.

Dos décadas después, en 1881, “Bismarck establece para indudable beneficio de la clase trabajadora, un compendio de legislaciones que fueron la base para dar origen luego al seguro social, entendido ya como un cuerpo jurídico obligatorio que insertaba en el campo del derecho a tal aspiración humana”.¹¹

Luego, el 13 junio de 1883, creó un régimen legal para el seguro obligatorio de enfermedades; más tarde, el 6 de julio de 1884, decretó un régimen del

¹¹RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 59.



seguro de accidentes laborales para los obreros y empresas industriales, y el 22 de junio de 1889, se emitió el seguro de vejez e invalidez.

Cabe señalar que cuando un trabajador se encontraba enfermo, mediante el seguro de enfermedades se proporcionaba atención médica y ayuda financiera; en caso de que sufriera un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; en el supuesto de que quedara total o parcialmente incapacitado, recibía una pensión que le permitía vivir decorosamente. Así, los gastos del seguro de accidente eran sufragados por el patrón; mientras los del seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez.

El ejemplo alemán pronto fue seguido por otros países como Austria, Hungría, Noruega, Suecia y España; por su parte, en Inglaterra se promulgo hacia 1907, la Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo, que establecía la responsabilidad objetiva del empresario y reconocía al trabajador un derecho de indemnización directamente exigible frente a aquél.

En 1911, a instancia del premier laborista David Lloyd George, el parlamento británico acogió las corrientes germanas del seguro social obligatorio e instituyó, mediante la "National Insurance Act", los seguros de enfermedad, de invalidez, de paro voluntario y la previsión del desempleo, aspecto de tal magnitud y alcance que convertiría a Inglaterra en líder mundial en materia de



seguros sociales. El financiamiento de los seguros contra enfermedades, invalidez y desempleo se integraba con aportaciones del Estado, de los patrones y de los trabajadores, en el caso del seguro contra el paro voluntario, se manejaba mediante el sistema nacional de bolsas de trabajo.

En 1925, después de reformarse en 1920 el campo de aplicación del seguro contra el paro, se extendieron los seguros de vejez y muerte. El 10. de junio de 1941, Arthur Grenwood formuló ante la Cámara de los Comunes el anuncio del nombramiento de una comisión parlamentaria encargada del estudio de los seguros sociales. Dicha comisión fue dirigida bajo la presidencia de un universitario experto en la práctica de seguros sociales, William Beveridge, que en 1942 presentó un informe conocido como el *Plan Beveridge*, el cual contenía una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social permanente de garantía en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad por medio del Estado, además de incluir una crítica a los seguros sociales de Bismarck.

Después de perfeccionar el Plan Beveridge, “en julio de 1948 se promulgó la Ley del Seguro Nacional con el cual Inglaterra establece un sistema de seguridad social integral, protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, la atención de la niñez y asistencia a los desvalidos entre otros, así como el seguro social”.¹²

¹² TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *op. cit.*, pág. 4.



En lo que respecta a Estados Unidos de Norteamérica, con motivo de la crisis económica de 1929, la quiebra de empresas dejó sin empleo a miles de trabajadores, lo que originó que se creara el 14 de agosto de 1935, la Ley del Seguro Social; aprovechando la experiencia de otros países, bajo la presidencia de Franklin D. Roosevelt se expidió la Social Security Act, y con el argumento de que la economía social del país reclamaba una mejoría inmediata que permitiera amparar a un mayor número de ciudadanos por medio de los seguros de vejez y desempleo, se consagraron las cuatro libertades esenciales del ser humano: libertad de palabra y expresión en todas las partes del mundo, libertad para adorar a Dios de manera propia, en cualquier nación, libertad para subsistir y libertad para vivir sin temor.

También países como la extinta Unión Soviética, Nueva Zelanda, España, Portugal, Perú, Uruguay, Colombia y Chile crearon sistemas jurídicos protectores de la salud en sus esquemas de seguros sociales. Aunado al avance social se impulsan el avance científico y el conocimiento médico, enriquecidos con la investigación y el enfoque biológico de la medicina.

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 (ASSI), conformada en Bruselas, Bélgica, en 1927, y que tiene su sede 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.

2. Evolución de la seguridad social en México

En nuestro país, la seguridad social tiene un carácter dinámico que se ha fortalecido a través del tiempo, y data desde la época precortesiana, con las cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de la comunidad para cubrir los infortunios de la muerte.

Por ello, es fundamental conocer los antecedentes de la seguridad social, para entender como ha evolucionado ésta hasta nuestros días y, de tal forma comprender la importancia de su existencia, así como la legislación aplicable a ella y los orígenes de la institución encargada de otorgarla.

2.1 De la colonia a México independiente

Es importante recordar que la dominación española en México duró tres siglos y en ellos hubo toda una evolución en la cual influyeron los cambios que se daban en Europa. Durante la Colonia, los conquistadores tomaron algunas medidas tendientes a proporcionar asistencia a los sectores más desprotegidos de la población. Así, por ejemplo, están las cajas de censo en las cuales las



comunidades se encargaban del mantenimiento de hospitales y del cuidado de huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos.

Otra institución que se dio con los conquistadores fue la *cofradía*, creada por la Iglesia, en la que se agrupaba a los trabajadores según la actividad u oficio que desempeñaran y se les proporcionaba asistencia, específicamente en los casos de enfermedad y muerte.

En el “año de 1756 se fundó el hospital de los hermanos de la orden de San Francisco, en 1763 se dictaron ordenanzas de protección a la viuda en caso de fallecimiento, así como una institución que proporcionaba a los ministros de audiencia, tribunales de cuenta y oficiales de hacienda determinados beneficios”.¹³

Posteriormente, se crearon los montepíos, que proporcionaban asistencia económica y social a los trabajadores del virreinato y otorgaban beneficios a las viudas y huérfanos de los empleados de los ministerios de Justicia y de la Real Hacienda. Cabe señalar que con la creación de los montepíos, paulatinamente se instituyeron más, como el militar, el de ultramar y el sacro.

A finales de la época colonial era notable una gran cantidad de trabajadores de libre contratación para todas las actividades y un menor número de esclavos

¹³ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *op. cit.*, pág. 5.



que alcanzaron su libertad a partir del 16 de septiembre de 1810, con la declaración de independencia de Don Miguel Hidalgo y Costilla. Si bien es cierto que las condiciones de los trabajadores no estaban legalmente establecidas, es decir, no existía una ley que amparara y regulara la actividad laboral, aun cuando se había proclamado la libertad del trabajo, también es cierto que las relaciones de trabajo se regían por las ordenanzas, expedidas por los monarcas o por las autoridades competentes a nivel local, tales como corregidores, alcaldes o virreyes.

Con la promulgación de la independencia se incumplieron muchos ordenamientos coloniales y se plantearon diversos cambios, ya que se fomentó la industria, la educación comenzó a transformarse, la esclavitud desapareció y las relaciones de propiedad en las ciudades se modificaron.

En definitiva, “la originaria protección de los derechos de los mexicanos, del ciudadano y del jornalero, se encuentra en las proclamas libertarias del padre de la patria, el cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, el primer socialista de México, y el mensaje de don José María Morelos y Pavón, otro de los padres de la independencia que asumió el título de Siervo de la Nación, en que reclamaba el aumento del jornal y vida humana para los jornaleros; principios que se



escribieron en el supremo código de la insurgencia, la Constitución de Apatzingán de 1814".¹⁴

2.2 Durante el porfiriato

A lo largo del Porfiriato, que cubre un lapso de 34 años, desde 1877 hasta 1911, las condiciones materiales de los trabajadores mexicanos fueron en extremo miserables, pues había jornadas laborales de doce o más horas durante los siete días de la semana, malos tratos de los patrones y capataces, discriminación frente a empleados extranjeros, bajos salarios y multas fijadas al arbitrio de hacendados. Todo ello conformaba el cuadro de explotación y opresión al cual se sumaban las enfermedades, la falta de educación y vivienda y el no reconocimiento de la organización sindical. Durante esta época la obligación del patrón se concretaba sólo al pago del salario, sin mayores implicaciones.

Por tal motivo, el Porfiriato no presentó avances sustanciales en materia laboral y de seguridad social, la única excepción fue la Ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de 1904, en el Estado de México, por el gobernador José Vicente Villada, en la que se establecía la obligación por parte del patrón del pago de atención médica y del salario en caso de enfermedades y accidentes de trabajo en el desempeño de sus labores, y cuando se tratara de

¹⁴ TRUEBA URBINA, Alberto, *Derecho Social Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978, pp. 44 y 45.



muerte, de una indemnización a los familiares. Además, se estableció la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.

Asimismo, se presentó en 1907 “un proyecto de Ley Minera, propuesta por Rodolfo Reyes, que establecía en su capítulo IX diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familias, quienes eran indemnizadas en caso de algún siniestro”.¹⁵ Rodolfo Reyes planteó la posibilidad de convertir en materia federal la legislación del trabajo, ya que en esa época era sólo facultad de los Estados. Por otro lado, el 1o. de julio de 1906, el Partido Liberal “se inicia en la ciudad de San Luis Potosí, al constituirse el *Círculo Liberal Ponciano Arriaga*, nombre éste de uno de los más ilustres constituyentes de 1857”.¹⁶

Tiempo después Ricardo Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante firmaron en San Luis Missouri el Programa del Partido Liberal, se habló entre otras cosas, de la deplorable situación del trabajador industrial, del jornalero del campo, de los bajos salarios y la labor máxima de ocho horas. “Además, importantes críticas se hicieron al régimen de dictadura y entre las medidas de tipo laboral, debemos agregar el descanso obligatorio, la obligación de indemnizar accidentes de trabajo, dar alojamiento higiénico a los trabajadores y que no se hicieran descuentos al

¹⁵ MACIAS SANTOS, Eduardo y otros, *El sistema de Pensiones en México dentro del contexto internacional*, Editorial Themis, México, 1993, pág. 7.

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo, Tomo II*, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág.26.



jornal, se suprimieran las tiendas de raya y no hubiera despido injustificado; también que se ocupara en minoría a los extranjeros”.¹⁷

Posteriormente, el 9 de noviembre de 1906, en el estado de Nuevo León, el gobernador Bernardo Reyes expide la Ley sobre accidentes de trabajo, que no comprendía enfermedades profesionales, pero se obligaba a prestaciones consistentes en atención médica, farmacéutica y pago de salario. Esta ley, al igual que la ley expedida en el Estado de México, reconoce la obligación para los empresarios de prestarles apoyo a sus empleados en caso de accidentes, enfermedades y muerte ocasionadas en el cumplimiento de su trabajo, es decir, se empezaban a proteger los derechos de los trabajadores ante los riesgos laborales.

2.3 Durante la revolución mexicana

La Revolución Mexicana del 20 de noviembre de 1910 se inició como rebelión contra la larga dictadura del general Porfirio Díaz, que renunció al puesto de la Presidencia de la República hasta el 25 de mayo de 1911.

Posteriormente, Francisco I. Madero aceptó la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911, por lo que ordenó a Abraham González y a Federico González Garza, secretario y subsecretario de gobierno, respectivamente, que formularan las bases para el mejoramiento de los obreros con la intervención de

¹⁷ GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *El derecho social y la seguridad social integral*, 2ª Edición, Editorial UNAM, México, 1978, pág. 138.



los propios trabajadores y patrones; sin embargo, estos estudios no continuaron.

Cabe señalar que durante todo su régimen protegió a los grupos sindicales; un caso específico fue la Liga Obrera Mexicana, la cual contribuyó a la proliferación de organizaciones mutualistas, cuyos objetivos fueron evitar conflictos laborales a través de la negociación.

No obstante, en 1913 Madero fue víctima de un cuartelazo planeado por los generales Félix Díaz y Bernardo Reyes. Durante el levantamiento armado el general Victoriano Huerta se adhirió al movimiento y obligó al presidente a renunciar a su cargo; a través de una maniobra legal llegó a la presidencia y ordenó el asesinato de Madero.

En respuesta a estos acontecimientos, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, emitió el Plan de Guadalupe, en donde desconoció a Huerta, que inició así una lucha armada en contra del gobierno, en el norte del país.

Carranza, igual que Madero, también se preocupó por la situación de los trabajadores, pues declaró en Hermosillo que “terminada la lucha armada, del Plan de Guadalupe, debía principiar la magistral lucha social, la lucha de clases, para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo es repartir tierras y sufragio efectivo; evitar y reparar riegos; es más grande y sagrado establecer la



justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los pobres para establecer la conciencia nacional”.¹⁸

Una vez finalizadas las hostilidades entre el gobierno y los revolucionarios, varios gobernadores expedieron algunos decretos para poder solucionar los problemas laborales existentes, entre los cuales se encuentra el del 7 de octubre de 1914, de Manuel Aguirre Berlanga, que promulgó en el estado de Jalisco la Ley de seguridad social, antecedente importante y decisivo de la institucionalización del seguro social, ya que dicha ley impuso al patrón la obligación de depositar al empleado como mínimo 5% de su salario para crear un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada municipio. Asimismo, en el estado de Veracruz se expidió el 19 de octubre la Ley de Cándido Aguilar, la cual incluyó la reglamentación de la jornada laboral, estableció el servicio médico obligatorio y creó los tribunales de trabajo.

En 1915, el general Salvador Alvarado, gobernador y comandante del estado de Yucatán, expidió el decreto 392 de la Ley del Trabajo en la que se estableció un sistema de seguros sociales como instituciones estatales. Entre los considerandos de la misma ley se señala “que el Estado creará una sociedad mutualista de necesidad ineludible que, con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, proporcione a éstos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni

¹⁸ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *op. cit.*, pág. 7.



alcanzados en las sociedades mutualistas de índoles particular semejante, y que pueden resolverse en pensiones para la vejez y en fondos contra la miseria que invade a la familia en caso de muerte”.¹⁹

En el mismo año se promulgó también en dicho estado una ley para crear la seguridad mutualista en la cual los trabajadores pudieran depositar una pequeña cantidad de sus salarios para asegurarse contra riesgos, vejez y muerte. Después, el 25 de diciembre de 1915, se promulgó la Ley sobre Accidentes de Trabajo, la que en su artículo 6o. señalaba que “los empresarios podrán substraerse de la responsabilidad en que incurran por accidentes de trabajo, asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia, en alguna de las compañías que se dedican a esta clase de negocios y que sean de reconocida honradez y solvencia, a juicio del Departamento del Trabajo y previa aprobación del Ejecutivo del Estado”.²⁰

La anterior ley consideraba un seguro contra riesgos de trabajo, pero eximía de toda responsabilidad al patrón con la contratación de una empresa aseguradora que en determinado caso, si ésta no respondía, el patrón era ajeno y no tenía ninguna responsabilidad en el pago de las indemnizaciones, ya que como las mismas eran particulares, los accidentes por riesgo de trabajo no siempre eran indemnizados.

¹⁹ GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *op. cit.*, pág. 143.

²⁰ MACIAS SANTOS, Eduardo y otros, *op. cit.*, pág. 9.



De esta manera, la Ley sobre Accidentes de Trabajo y su artículo 6o. eran prácticamente un retroceso a las leyes de accidentes de trabajo de otros estados, ya que mientras estas últimas responsabilizaban a los patrones de cubrir las eventualidades a los trabajadores, la primera eximía de tales responsabilidades a los patrones, dejando en manos de las aseguradoras esa obligación.

2.4 En el México contemporáneo

Conviene señalar cómo surgió la idea de convocar a un *Congreso Constituyente*, al triunfo de la Revolución. Fue el ingeniero Félix F. Palavicini quien sugirió a Venustiano Carranza la necesidad de convocar a un *congreso constituyente*; pero como éste no se encontraba muy convencido, ordenó a Palavicini que hiciera labor de propaganda, con objeto de convencer a la opinión pública. Así, se publicaron en la prensa de Veracruz, diversos artículos con esa finalidad, que posteriormente fueron recogidos en un folleto titulado *Congreso Constituyente*, de donde se tomó su fundamento esencial:

“Encontramos más práctico, más expedito y más lógico que, hechas las elecciones de Ayuntamiento en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un congreso constituyente en el cual el pueblo de la república, soberanamente representado, envíe por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. La integración de un congreso constituyente, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin



ningún carácter legislativo, aparte de aquel para el cual fue exclusivamente convocado".²¹

De esta forma el 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a un congreso constituyente que se instaló solemnemente en Querétaro el 1o. de diciembre de ese año, el cual se encontraba integrado con representantes de carácter no muy definido, de todos los estados de la República; no obstante, el propósito era actualizar las normas de la Constitución expedida en 1857.

Los trabajos del congreso constituyente culminaron y quedaron plasmados en la CPEUM promulgada el 5 de febrero de 1917. El texto original del artículo 123 disponía: **'El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en la necesidad de cada región**, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo:

XXIX. Se consideran de utilidad social el establecimiento de **cajas de seguros populares**, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros 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."

²¹ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, pp. 143 y 144.



Dicha fracción se refería a una especie de seguro potestativo, es decir, no obligatorio; sin embargo, comenzaron a crearse en el país cajas de socorro, cajas populares de crédito, cajas de capitalización y otras organizaciones afines. Para Briceño Ruiz, “el concepto de cajas populares resultaba ajeno a los principios del derecho y el hecho de dejar al ámbito de las entidades la expedición de leyes sobre esta materia, las condenaba a una imposibilidad no superable”.²²

A partir de la Constitución de 1917, los estados quedaron facultados para legislar en este aspecto de acuerdo con las necesidades particulares. Los congresos estatales crearon una gran diversidad de legislaciones con diferentes alcances y contenidos. En general, con la promulgación de dicho precepto constitucional se fomentaron las cajas de seguros para atender lo ya señalado, aunque no había una obligatoriedad por parte de los empresarios a responsabilizarse de tales eventualidades, lo que constituyó otro claro retroceso en relación con las legislaciones de algunos estados en las que se consideraba la responsabilidad de los patrones de cubrir esas contingencias.

Por otro lado, fue el Presidente de la República Álvaro Obregón, quien el 9 de diciembre de 1921 promovió el primer proyecto de Ley del Seguro Social, a través de la Ley del Seguro Obrero; conforme a esta iniciativa los trabajadores dejarían ser víctimas de la indigencia cuando por accidente laboral o

²² BRICEÑO RUIZ, Alberto, *op. cit.*, pág. 82.



enfermedad estuvieran incapacitados para trabajar y obtener un salario acorde con sus necesidades; sin embargo, este intento no tuvo éxito, ya que nunca fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Mientras la clase obrera buscaba condiciones de seguridad sociales, se dieron avances en esta materia para los empleados públicos, ya que éstos fueron quienes primero gozaron de la seguridad social, en virtud de que el 12 de agosto de 1925, siendo presidente de la república Plutarco Elías Calles, se promulgó la Ley General de Pensiones de Retiro, la cual fue creada para funcionarios y empleados públicos.

No obstante, ante la necesidad de reformar la CPEUM, dentro del mandato del presidente Emilio Portes Gil, en julio de 1929, se convocó al Congreso de la Unión para la celebración de un periodo extraordinario de sesiones, en el que se sometería una iniciativa de reforma a nuestra carta fundamental, que culminaría con la modificación de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de septiembre de 1929. Para quedar de la forma siguiente:

Artículo 123. **El Congreso de la Unión**, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

- A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de manera general, todo contrato de trabajo:



XXIX. Se considera de utilidad pública **la expedición de la Ley del Seguro Social** y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras con fines análogos.

Con la finalidad de lograr ese propósito, por decreto del 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal que en ese entonces era Pascual Ortiz Rubio, para que hasta el 31 de agosto de ese mismo año expidiera una Ley del Seguro Social Obligatorio; no obstante, por diversos acontecimientos no se cumplió lo antes expuesto.

Después, el presidente Abelardo L. Rodríguez, a través de la oficina de previsión social del departamento de trabajo, asignó en febrero de 1934, la integración de una comisión encargada de elaborar un anteproyecto de la Ley del Seguro Social, integrada por “Ing. Juan de Dios Bojórquez, Lic. Adolfo Zamora, Lic. Vicente González, Lic. Alfredo Iñárritu, Dr. Mario de la Cueva, Ing. Juan F. Loyola, Ing. Emilio Alanís Patiño y Prof. Fritz Bach”.²³

Dicha comisión consideró al seguro social como organismo no lucrativo basado en un sistema de administración y financiamiento tripartito, es decir, conformado por trabajadores, empresarios y Estado. De este modo se descartaba la idea de que el seguro social se contratara con instituciones de

²³ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *op. cit.*, pág. 10.



carácter privado. Estos trabajos tuvieron gran trascendencia en la promoción de la seguridad social; sin embargo, no fue sino hasta que el presidente Lázaro Cárdenas del Río ordenó a uno de sus colaboradores, Ignacio García Téllez, para que con base en los estudios previamente realizados por diversas secretarías y departamentos de Estado, integrara una nueva comisión.

Por lo que García Téllez integró un grupo multidisciplinario de profesionistas brillantes, con los que organizó el anteproyecto de la Ley del Seguro Social. Es importante destacar que “los estudios y el proyecto en sí para la iniciativa presidencial de creación de la primera Ley del Seguro Social, tomaron forma durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, quien ordenara según ya vimos, el Anteproyecto de la Ley del Seguro Social, refiriéndose a la necesidad de su promulgación en sus informes presidenciales 1935, 1938 y 1940. No obstante, el proyecto quedaría para mejores tiempos, porque el periodo presidencial del general Cárdenas se agotaba”.²⁴

Posteriormente, durante el periodo presidencial del general Manuel Ávila Camacho con Ignacio García Téllez, quien fungía en ese entonces como secretario del trabajo, presentó un proyecto de ley, que se le conoce como Proyecto García Téllez, el cual fue presentado a la Oficina Internacional del

²⁴ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 98.



Trabajo, que “en su respuesta de 4 de agosto de 1942 lo calificó como un instrumento de realización de primer orden”.²⁵

Empero, el gobierno no se encontraba satisfecho, por lo que decidió exponerlo a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942, que manifestó su aprobación.

Así, el 10 de diciembre de 1942, el presidente Ávila Camacho accedió a suscribir la iniciativa de la Ley del Seguro Social, por lo que fue enviada al H. Congreso de la Unión. En sesión del 23 de diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Ley del Seguro Social, para que posteriormente la Cámara de Senadores la aprobara el 29 de diciembre del mismo año.

Con ello, la Ley del Seguro Social fue publicada en el DOF, el 19 de enero de 1943, y ella se creó el IMSS como un servicio público nacional, con carácter obligatorio, por medio del cual el Estado adquiere la capacidad para definir e instrumentar las políticas relacionadas con la seguridad social.

3. Legislaciones en materia de seguridad social

Como se indicó, con el licenciado Manuel Ávila Camacho se constituyó la primera Ley del Seguro Social, publicada en el DOF el 19 de enero de 1943, que reglamentó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional. La LSS de 1943

²⁵ DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, pág. 26.



constaba de diez capítulos y 19 artículos transitorios; el primer capítulo comprendía las disposiciones generales y señalaba que el Seguro Social es un servicio con carácter obligatorio; por tanto, los patrones de empresas privadas, estatales, de administración obrera y mixta, así como las sociedades cooperativas deben inscribir a sus trabajadores en el régimen obligatorio que establece la ley.

Así, por primera vez contamos con una ley de seguridad social denominada LSS, que si bien no fue perfecta, sí consideró aspectos muy importantes para la clase trabajadora en materia de seguridad social, al otorgar derechos y beneficios que nunca se habían previsto en las leyes de nuestro país y que se buscaron durante muchos años. Es importante señalar que el IMSS inició funciones un año después de la promulgación de la LSS, es decir, el 1o. de enero de 1944; aunque carecía del equipo necesario para brindar las prestaciones y tuvo que recurrir a la subrogación económica de médicos establecidos.

Si bien la LSS de 1943, constituyó el origen de la seguridad social, después fue necesario abocarse a efectuar análisis sustentados actuarialmente, tendientes a abrogar dicha ley y expedir una nueva legislación más acorde con la realidad nacional. Es preciso señalar que antes de la abrogación de la LSS de 1943 hubo diversas reformas y adiciones. Como dato importante, el “presidente Adolfo López Mateos, asumió medidas radicales para transformar la



regulación burocrática y de paso dar un trato preferente a los servidores públicos federales. Tras las gestiones pertinentes, consiguió que mediante Decreto del constituyente permanente, promulgado el 21 de octubre de 1960, publicado el 5 de diciembre del mismo año en el DOF y en vigor al día siguiente, se reformara de una buena vez el primer párrafo del artículo 123 y a la par, que las fracciones que integraban el original texto del precepto pasaron a formar parte del Apartado B, constante de catorce fracciones que operaría bajo el rubro de: entre los poderes de la unión, el gobierno del DF y sus trabajadores”.²⁶

Ahora bien, “para que se expidiera la LSS de 1973, el camino fue arduo; el presidente Luis Echeverría comisionó a diversos funcionarios para que madurasen el anteproyecto de ley. Una vez terminado éste, se presentó al Consejo Técnico del IMSS para su análisis, el proyecto fue discutido ampliamente por los representantes de los sectores patronal, obrero y estatal. Fue analizado también por la Secretaría del Trabajo y la propia Presidencia de la República. Luego lo hicieron la OIT y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, expresando todos su conformidad y beneplácito, dado que se trataba de una legislación avanzada”.²⁷

Todo ello finalizó con el decreto de la LSS, publicado en el DOF el 12 de marzo de 1973, mismo que entró en vigor el 1o. de abril de 1973, “la cual no

²⁶ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 106.

²⁷ *Ibidem*, pág. 117.



sólo incluyó los instrumentos antiguos, aunque debidamente renovados, sino que también amplió los beneficios a aquellos sectores que por estar ajenos a una relación subordinada o actividad económica, resultaban ser los más necesitados de asistencia e inclusive incluyó un capítulo denominado de servicios sociales surgido por la necesidad de brindar un mínimo de protección a determinados grupos marginados que no podían acceder a los sistemas de aseguramiento existentes”.²⁸

De tal manera, los beneficios de la seguridad social se extendieron a trabajadores en industrias familiares e independientes, profesionistas, comerciantes, patrones personas 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.

Con la finalidad de darle todavía mayor congruencia constitucional fue preciso reformar nuevamente la fracción XXIX del ahora apartado A del artículo 123 de la CPEUM, misma que actualmente continúa vigente y se cita a continuación:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del

²⁸ MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, Editorial UNAM, México, 2005, pág. 19.



trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Ahora bien, ante las necesidades que iban surgiendo en materia de seguridad social y por el correr del tiempo, de nuevo se tuvo que volver a estudiar dicha ley, para modificarla y regularla a partir de lo que necesitaba nuestro país; así, se promulgó el tercer ordenamiento encargado de vigilar y administrar el buen funcionamiento del IMSS, mediante la LSS publicada en el DOF del 21 de diciembre de 1995; no obstante, la LSS de 1995, entró en vigor a partir del 1o. de julio de 1997.

De esta manera, la LSS de 1995 modificó no sólo al sistema de seguridad social que se encuentra constituido por dos regímenes: el obligatorio y el voluntario, sino que también dio lugar a la participación de particulares en la administración de las pensiones e inclusive en el otorgamiento de los servicios, que es tema principal de la presente tesis. Como se observa se trataron diversas formas de seguridad social que han surgido y evolucionado en los diferentes modos de organización económico-social.



CAPÍTULO III

Análisis de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez en las Leyes del Seguro Social de 1973 y 1995

La idea central de incluir este capítulo, deviene de la necesidad de tomar en consideración los aspectos básicos de las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez, pues de no hacerlo, difícilmente podrán entenderse las razones que orillaron al legislador a cambiar del modelo de reparto de la LSS de 1973, por otro, de capitalización individual con contribuciones definidas y administración privada de la LSS vigente.

Se debe aclarar que en el antiguo sistema, las pensiones de cesantía y vejez de la LSS 1973 eran conocidas como seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), dicho seguro era financiado por aportaciones realizadas por el patrón, trabajador y Estado. Posteriormente, con la LSS vigente el ramo de IVCM se dividió en dos tipos de seguros: uno, invalidez y vida (que sustituyó al anterior de invalidez y muerte); y otro, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (que sustituyó al de vejez y cesantía).

Ahora bien, con la finalidad de contribuir a evitar en la medida de lo posible confusiones, es necesario hacer las siguientes precisiones, en primer lugar aquellos asegurados que a la entrada en vigor de la LSS vigente; es decir, antes del 1º de julio de 1997, ya se encontraban pensionados, seguirían recibiendo del IMSS su pensión, las cuales están a cargo del Gobierno Federal,



ello en términos del artículo duodécimo transitorio del Decreto de la LSS publicado en el DOF el 21 de diciembre de 1995.

Dicho decreto estableció a los asegurados que iniciaron su vida laboral con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la LSS vigente, que al cumplirse los supuestos legales para disfrutar cualquiera de las pensiones, podrían decidir sobre las opciones siguientes: ya sea acogerse al beneficio de la LSS de 1973 o elegir el sistema de pensiones de la LSS vigente, mientras que los trabajadores que empezaron a laborar después del 1º de julio de 1997 se regirían sólo bajo el segundo sistema.

Cabe señalar, que el artículo cuarto transitorio del Decreto en comento prevé que el IMSS tiene la obligación de calcular el importe de la pensión de cesantía y vejez por cada uno de los sistemas, esto a solicitud del trabajador quien decidirá lo que a su interés convenga. Una vez hechas las precisiones anteriores, es menester indicar como funcionan cada uno de ellos, por tal razón, se presenta un análisis de ambos procedimientos.

1. Cesantía y vejez: Ley del Seguro Social de 1973

1.1. El modelo de reparto

El modelo de reparto conocido también como de solidaridad, “se fundamentó en el compromiso de la colectividad de enfrentar, de manera conjunta, la acción destinada a eliminar las necesidades temporales o permanentes derivadas de la



prestación de una gama de riesgos demográficos o del trabajo que afectaban las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias. Bajo este sistema, se reconocía que las personas de más bajos ingresos estaban, en relación, por este mismo hecho, expuestas a sufrir más y mayores adversidades, en relación con su estado de salud, pérdida de trabajo por invalidez, cesantía o supresión del empleo, muerte prematura y otros riesgos, ante los cuales la institucionalidad de la seguridad social otorgaba una solución paliativa solidaria”.¹

Además se “configura como resultado de la combinación de elementos que perseguían tres ideales: uno, garantizar a los trabajadores y a sus familias la seguridad ante las diferentes eventualidades; dos, proteger de los riesgos o contingencias a los individuos que no pudieran hacerles frente con sus propios recursos económicos; y tres, generar un patrimonio para el retiro y redistribuir el ingreso”.²

En este contexto, como se comentó operaba el principio de solidaridad, ya que los trabajadores que se encontraban laborando aportaban mediante cuotas obrero-patronales, para la integración de un fondo común, que servía para financiar las pensiones de cesantía y vejez de aquellos trabajadores que se encontraban en situación de retiro, esto significa que la generación activa aseguraba que las siguientes financiaran sus pensiones en el futuro.

¹ *Cit. por* MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *op. cit.*, pág. 40.

² *Ibidem*, pp. 1 y 2.



1.2. Requisitos para acceder a las pensiones

Para obtener la pensión de cesantía en edad avanzada el asegurado debía quedar privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad y haber cumplido con un mínimo de 500 cotizaciones semanales, es decir 9.61 años, considerando que un año tiene 52 semanas de cotización, ello en términos de los artículos 143 y 145 de la LSS de 1973.

Para vejez, se requería que el asegurado tuviera 65 años de edad, encontrarse trabajando y haber reunido un mínimo de 500 cotizaciones semanales, es decir 9.61 años, considerando que un año tiene 52 semanas de cotización, de acuerdo con el artículo 138 de la LSS de 1973.

1.3. Procedimiento para calcular las pensiones

Las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez se conformaban de los rubros siguientes:

- A. Cuantía básica.
- B. Incrementos anuales.

La cuantía básica era determinada en porcentaje, misma que dependía de los años cumplidos a la fecha de solicitud de la pensión y los incrementos anuales eran contabilizados a partir del excedente de las 500 semanas de cotización requeridas. De tal forma que, en términos del artículo 171 de la LSS de 1973 la cuantía básica se conformaba de la siguiente manera:



Años cumplidos en la fecha en que se adquiriera el derecho a recibir la pensión	Cuantía de la pensión expresada en % que le hubiera correspondido al asegurado
60	75%
61	80%
62	85%
63	90%
64	95%
65	100%

Adicionalmente, tanto la cuantía básica como los incrementos anuales se calculaban conforme a la tabla que indicaba el artículo 167 de la LSS de 1973. Asimismo para determinar los dos conceptos citados, se debía obtener el salario diario, que era el promedio correspondiente a las últimas 250 semanas cotizadas, es decir, en base a los últimos cinco años. Por ello, las pensiones que se pagaban de acuerdo con la fórmula anterior favorecían a los trabajadores ubicados en la parte más baja en la escala de salarios, ya que los beneficios eran altos en comparación con sus contribuciones.

Cabe aclarar que ninguna pensión de cesantía en edad avanzada o vejez podía ser inferior al 100% del salario mínimo general para el DF, en base a lo que establecía el artículo 168 de la LSS de 1973, dicho precepto sufrió muchas reformas pues se elevó gradualmente del 70% al 100% del salario mínimo. Además de acuerdo con el artículo 172 de la LSS de 1973 las cuantías de las pensiones eran revisadas cada vez que fueran modificados los salarios



mínimos, incrementándolas con el mismo aumento porcentual que correspondía al salario mínimo general vigente del DF.

1.4. Prestaciones

En términos de los artículos 137 y 144 de la LSS de 1973, tanto en las pensiones de cesantía en edad avanzada como de vejez el IMSS se encontraba obligado a otorgar las prestaciones siguientes:

- A. Pensión.
- B. Asistencia médica, relativa a las prestaciones en especie; es decir, asistencia médica-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- C. Asignaciones familiares.
- D. Ayuda asistencial.
- E. Aguinaldo anual equivalente a una mensualidad del importe de la pensión que perciba.

Cabe señalar que tanto las asignaciones familiares como la ayuda asistencial se incluyen en el monto de la pensión, además por no sufrir ninguna modificación con el cambio del sistema de reparto a capitalización individual se encuentran al final de este capítulo, ya que son disposiciones utilizadas para ambos regímenes.

1.5. El SAR: 1992

Adicionalmente al sistema de IVCM, mediante el Decreto del Congreso de la Unión publicado en el DOF del 24 de febrero de 1992, se introdujo un nuevo seguro obligatorio y complementario denominado Sistema de Ahorro para el



Retiro (SAR92) que se integraba mediante aportaciones patronales hechas a la cuenta individual del trabajador, abierta en una institución bancaria que era elegida por el patrón. El SAR92 estaba compuesto por dos subcuentas retiro y vivienda, la primera era equivalente al 2% del salario base de cotización (SBC), en tanto que la subcuenta de vivienda era equivalente al 5% sobre el SBC, con ello se reunía bimestralmente un 7% que con sus rendimientos sería entregado al trabajador asegurado llegado el evento de su retiro. “Dicho pago se realizaba de manera distinta al resto de los seguros del régimen obligatorio puesto que se enteraba en forma directa ante la institución bancaria que manejará la cuenta individual”.³

Por ello, de acuerdo con el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), publicado en el DOF el 23 de mayo de 1996, los trabajadores que opten por pensionarse bajo el régimen establecido en la LSS de 1973, tendrán el derecho a retirar en una sola exhibición los recursos que se hayan acumulado en la subcuenta del seguro de retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda hasta el 30 de junio de 1997, así como los recursos correspondientes al ramo de retiro que se hayan acumulado en la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de la LSS vigente, incluyendo los rendimientos que se hayan generado por dichos conceptos.

³ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 678.



Es importante especificar que como las aportaciones de retiro entraron en vigor a partir del tercer bimestre de 1992, por disposición del decreto de reformas a la LSS, publicado el 24 de febrero de 1992, los recursos que el trabajador podrá solicitar son los correspondientes del tercer bimestre de 1992 al tercer bimestre de 1997.

1.6. Suspensión de las pensiones

El artículo 123 de la LSS de 1973, establecía que los trabajadores que se pensionaban ya sea por cesantía en edad avanzada o vejez, les era suspendida la pensión cuando el pensionado realizaba un trabajo que lo sujetara al régimen del seguro social, excepto cuando reingresaba con un patrón distinto al que tenía al momento de pensionarse y hubieran transcurrido más de seis meses de la fecha del otorgamiento de la pensión.

Por su parte el artículo 126 de la LSS de 1973, establecía que el pensionado que trasladaba su domicilio al extranjero, se le suspendía su pensión mientras duraba la ausencia, salvo que hubiera existido convenio internacional con el país al que cambiaba su domicilio. En el supuesto de que el pensionado comprobará que su residencia en el extranjero es de carácter permanente, previa solicitud el IMSS le era entregado el importe de dos anualidades de su pensión, extinguiéndose todos los derechos provenientes del seguro.



Para José Rodríguez Tovar dentro de este precepto domicilio y residencia”no parecen ser términos que se hayan utilizado con propiedad, más todavía con el calificativo de permanecer atribuido a ésta última, pero puede y debe entenderse que la idea de la norma jurídica es la de suspender la pensión cuando la ausencia del país es transitoria y de terminarla cuando es permanente”.⁴

Por otro lado, el artículo 124 de la LSS de 1973 establecía que cuando una persona llegará a tener derecho a dos pensiones ya sea de IVCM, por ser asegurado y al mismo tiempo ser beneficiario de otro asegurado, se limitaría la cuantía del total de las dos pensiones, las cuales no debían exceder del 100% del salario promedio del grupo mayor, entre los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas, la disminución se hacía en la pensión de mayor cuantía.

Además, el artículo 125 de la LSS de 1973, estipulaba que también se disminuía la pensión cuando algún asegurado tenía derecho a cualquiera de las pensiones de IVCM y también una proveniente del seguro de riesgos de trabajo, percibía ambas sin que la suma de sus cuantías exceda del 100% del salario promedio del grupo mayor entre los que sirvieron de base para el cálculo de ambas pensiones, sin embargo aclara que los ajustes no afectaban la pensión proveniente de riesgo de trabajo.

⁴ RODRÍGUEZ TOVAR, José Jesús, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Editorial Escuela Libre de Derecho, México, 1989, pág. 302.



2. Cesantía y vejez: Ley del Seguro Social 1995

2.1. Aspectos que justificaron a la Ley del seguro social vigente

Existen varios argumentos que fueron utilizados para promover la reforma de la LSS de 1973, dentro de los cuales se encuentra el diagnóstico realizado por el IMSS en cada uno de los ramos de aseguramiento. En dicho diagnóstico se argumentó que la transición demográfica afectaba el financiamiento del IMSS, ya que había aumentado la esperanza de vida y paulatinamente había disminuido la tasa de natalidad y mortalidad, tendiendo por resultado el crecimiento de la población y de la edad promedio de ésta.

Bajo estas tendencias se consideró que los pensionados aumentarían en mayor proporción que los trabajadores, lo cual provocaría problemas financieros a largo plazo, pues se habían generado un incremento considerable en la tasa de crecimiento anual de los pensionados, que en promedio era de 7% en contraposición con los asegurados, razón por la que el ramo de IVCM enfrentó serios problemas, se argumentaba que éstos ya no se resolverían con el aumento de cuotas, ya que se decía que elevar las cuotas colocaría a la economía mexicana en desventaja con sus principales socios comerciales, asimismo se agravaría más el problema de evasión y la economía informal.

Con base en el diagnóstico realizado por el IMSS, se señaló dentro de la exposición de motivos que los remanentes del ramo de IVCM fueron destinados a construir el patrimonio inmobiliario del IMSS para la atención médica y las



prestaciones sociales en beneficio de los derechohabientes, en lugar de crear un fondo que permitiera enfrentar obligaciones futuras. Los seguros de IVCM operaron como fondo de reparto, en donde las obligaciones eran cubiertas con las aportaciones de los cotizantes en activo. Se dijo que este mecanismo sustentado en la solidaridad permitió que se hayan efectuado transferencias de recursos entre los distintos ramos de aseguramiento, muy especialmente del seguro de IVCM para apoyar al seguro de enfermedades y maternidad.

Se señaló que el sistema de pensiones presentaba elementos de inequidad e injusticia ya que cuando un asegurado había cotizado durante muchos años y no se mantenía en un empleo formal hasta los 65 años, podía perder todas sus cotizaciones. En otros supuestos existían trabajadores que habían cotizado más de los 9.6 años exigidos por la ley y que a pesar de esto, obtenía casi la misma pensión que los trabajadores que sólo habían cotizado el mínimo requerido.

También se argumentó que el IMSS, en promedio podía mantener por cada cotizante una pensión de vejez o cesantía durante 18 años y la correspondiente de viudez por 12 años más; es decir, se esperaba que por cada trabajador en activo que llegara a los 65 años, el IMSS cubriría una pensión durante 30 años, cuando algunos de estos trabajadores sólo habían cotizado durante 10 años y el promedio de cotización era de 23.



Considerando este contexto, el IMSS elaboró proyecciones financieras y actuariales sobre la evolución del ramo de IVCM, dichas proyecciones indicaban que para el año 2002 los egresos del ramo serían mayores que sus ingresos, teniendo que compensarse este déficit con las reservas financieras acumuladas en los años anteriores. Se dijo que el problema se agudizaría en el año 2004, cuando las reservas se agotaran y sería entonces necesaria la canalización de recursos de otras fuentes para equilibrar las finanzas.

Finalmente en torno a la inflación, se adujo que este factor repercutió negativamente en el monto de las pensiones, ya que éstas se calculaban con base en el promedio de los salarios de los últimos 5 años. Aunque un trabajador hubiera mantenido el mismo nivel de salario, obviamente el salario promedio sería siempre mucho menor que el último percibido. Además se argumentó que el sistema de pensiones generaba distorsiones en el mercado laboral debido a que los trabajadores percibían sus contribuciones como un impuesto, esto no incentivaba a emplearse en el sector formal.

2.2. El modelo de capitalización individual

El modelo de capitalización individual a diferencia del anterior modelo de reparto es considerado como un sistema equitativo, ya que establece una relación estrecha entre contribuciones y beneficios que garantizan la propiedad plena de los recursos, pues cada trabajador deberá ahorrar de manera personal para integrar una suma de dinero que le servirá para financiar su propia



pensión, con ello se traslada la responsabilidad de las pensiones de cesantía y vejez al propio asegurado, éste se convierte en copartícipe de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de seguridad social.

En palabras llanas, “las reglas del juego son claras y precisas: a partir de ahora el trabajador asegurado que perciba más, cotizará y guardará más, recibiendo seguramente una mayor pensión al término de su vida laboral; el asegurado que gane menos, cotizará menos y al final recibirá menos; en tanto que quien gane lo mínimo -como a tantos y tantos mexicanos les ocurre-, sólo podrá aspirar a obtener la pensión mínima garantizada por el Estado”.⁵

Luego entonces, el sistema depende de la existencia de cuentas individuales de contribución definida, ya que las pensiones se encuentran sujetas a lo que el trabajador acumule a lo largo de la vida laboral a través de su esfuerzo, además su monto depende de las aportaciones como de los rendimientos obtenidos y las comisiones que se apliquen en el sistema, por tanto aquellos que permanecen más tiempo en el mercado laboral a más años de aportación, mayor será el monto de la pensión.

La reforma “se enfoca a destacar que la libertad de elección y de decisión de los individuos así como el vínculo entre el esfuerzo personal y la recompensa son aspectos de la naturaleza y conducta del hombre. En razón de ello, se

⁵ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pp. 624 y 625.



argumentó que el nuevo sistema de pensiones privilegia la libertad de elección, la propiedad y el papel activo del trabajador”.⁶

Respecto de la libertad de elección, se dijo que hay personas que quieren trabajar más en determinadas edades y otras quieren trabajar menos; asimismo existen otras que viven con mayor intensidad el presente y no se preocupan del futuro. En torno a la propiedad, se señaló que lo acumulado en la cuenta individual lleva a los afiliados a reunir una mayor cantidad de recursos en la misma. Se destacó que el trabajador posee un papel activo, pues decide la forma que desea recibir los beneficios, al optar por el retiro programado o renta vitalicia, además tiene acceso permanente a la información sobre el estado de su cuenta individual y su rentabilidad financiera.

Además se adujo que remplazar al IMSS por sociedades privadas sujetas a reglas estrictas, se minimizaría el riesgo de que los fondos de pensiones tuvieran un destino diferente a aquel para el cual fue concebido. Particularmente, se señaló que la competencia entre las sociedades privadas crearía eficacia, estabilidad y seguridad, ya que al actuar en condiciones de competencia, se buscaría generar mayores rendimientos y menores comisiones. Por último, se afirmó que existe una utilización transparente del fondo de pensiones, ya que sólo podrán invertirse en aquellos instrumentos expresamente autorizados por la ley.

⁶ *Ibidem*, pág. 106.



2.3. Requisitos para acceder a las pensiones

De acuerdo con el artículo 154 de la LSS vigente, existirá cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de 60 años de edad. Además para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el IMSS un mínimo de 1,250 cotizaciones semanales; es decir 24.03 años, considerando que un año tiene 52 semanas de cotización.

Es importante especificar que el artículo 154 de la LSS vigente “precisa el término en el cual se computa el inicio de años para gozar de la pensión a todos aquellos derechohabientes que cumplan con el requisito, al sustituir la palabra *después por a partir*”.⁷

Por otro lado, para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas por el IMSS un mínimo de 1,250 cotizaciones semanales; es decir, 24.03 años, el aumento de las semanas cotizadas representa un notable incremento del lapso de tiempo en relación con lo que regía con antelación que tan sólo era de 500 semanas, mismas que representaban 9.61 años de estar asegurado.

⁷ RAMIREZ A. Ma. Isabel y Oswaldo Gmo. Reyes Corona, *Reformas a la LSS, comparativo con la ley que se reforma y comentarios a la misma*, Editorial Tax Editores Unidos, México, 2002, pág. 62.



Nótese que a diferencia de los requisitos para pensionarse por vejez, en los de cesantía en edad avanzada, es necesario demostrar que el solicitante ha quedado privado o cesado de su trabajo; por tanto, cuando el asegurado inicie los trámites para obtener la pensión por cesantía, deberá demostrar que la relación laboral que sostenía con su patrón ha concluido.

Además es importante especificar cuándo comenzará el goce de la pensión de cesantía y vejez; la primera pensión empezará desde el día en que el asegurado cumpla con los requisitos antes señalados, siempre que solicite el otorgamiento de dicha pensión y acredite haber quedado privado de trabajo, sino fue recibido en el IMSS el aviso de baja; la segunda, se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumplan con los requisitos antes comentados.

Igualmente, la Segunda Sala de la SCJN emitió la jurisprudencia 2ª/J. 28/2000, novena época, tomo XI, marzo de 2000, en la que especificó el momento a partir del cual habrá de efectuarse el pago de la pensión, indicó que surge desde que el asegurado cumple con los requisitos y sólo en el evento de que no se pueda precisarse la fecha en que el asegurado los satisfizo, deberá entonces atender a la fecha de la solicitud correspondiente.

Así cuando los asegurados cumplan con la edad y las semanas de cotización podrán disfrutar de las prestaciones siguientes:



- A. Pensión.
- B. Asistencia médica, relativa a las prestaciones en especie; es decir, asistencia médica-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- C. Asignaciones familiares.
- D. Ayuda asistencial.

Por lo tanto, los trabajadores que cumplan con los requisitos de cotización y edad, podrán disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual, con objeto de obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o por vejez; para tal efecto en términos del artículo 157 y 164 de las LSS vigente, respectivamente, podrán elegir alguna de las alternativas siguientes: la primera es el seguro de renta vitalicia, que se contratará con una institución de seguros, mediante el cual la aseguradora recibirá los recursos acumulados en la cuenta individual de los trabajadores, mismos que serán entregados al trabajador de manera periódica durante toda la vida de éste. La cuantía de la pensión estará determinada de acuerdo con la rentabilidad que la aseguradora le garantiza al trabajador por sus recursos y por la probabilidad de sobrevivencia del trabajador y sus beneficiarios.

Además es obligatorio que los pensionados contraten un seguro de sobrevivencia, con cargo a la cuenta individual, para que en caso de fallecer sus beneficiarios puedan recibir la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero. “De esta manera el seguro de sobrevivencia se contrata



aun sin que necesariamente se sepa quiénes serán los beneficiarios del mismo, y esto es así porque la intención de la LSS vigente, desde sus orígenes, ha sido proteger a los beneficiarios del asegurado, sin importar los cambios de sus relaciones familiares”.⁸

Cabe mencionar que bajo el seguro de renta vitalicia, las mensualidades serán fijas y se actualizarán en febrero de cada año de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Una vez aceptada esta modalidad de pensión el trabajador no puede cambiarse a la de retiros programados.

En la segunda alternativa, de retiros programados los recursos acumulados en la cuenta individual de los trabajadores se mantienen en una Administradora de fondos para el retiro (Afore) elegida por el trabajador para que se efectúen retiros programados, el monto de la pensión dependerá de los recursos acumulados y de la esperanza de vida de los pensionados.

Luego entonces, si el trabajador opto 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 opera siempre que el monto de su cuenta permita que los retiros programados sean por lo menos equivalentes a la pensión mínima garantizada de un salario mínimo general

⁸ VALLS HERNANDEZ, Sergio, *Seguridad Social y Derecho*, 2ª Edición, Editorial Tax Editores Unidos, México, 1999, pág. 73.



correspondiente al DF y a la prima del seguro de sobrevivencia. Además el asegurado que opte por la alternativa de retiros programados podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia.

No obstante que la finalidad del sistema pensionario adoptado obliga a guardar un ahorro prácticamente intocable, lo cierto es que también existen ciertas excepciones, dentro de éstas se encuentra la ayuda para gastos de matrimonio que en términos del artículo 165 de la LSS vigente, es el derecho que todo asegurado tiene; éste sólo se paga una vez, siempre y cuando contraiga matrimonio civil y reúna los requisitos siguientes:

- A. Tener acreditado un mínimo de 150 semanas de cotización en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en la fecha de celebración del matrimonio.
- B. Comprobar, en caso de segundas nupcias, con documento fehaciente la muerte de la persona que registró como esposa(o) en el IMSS o que, en su caso, exhiba el acta de divorcio.
- C. Que cualquiera de los cónyuges no haya sido registrado con anterioridad en el IMSS con esa calidad.

Como se comentó este derecho se ejercerá un sola vez y el asegurado no podrá disponer de él para matrimonios posteriores, además el monto de la ayuda corresponde a 30 días de salario mínimo general que rija en el DF. Cabe aclarar que el asegurado que deje de pertenecer al régimen obligatorio



conservará sus derechos a la ayuda de gastos de matrimonio si lo contrae dentro de 90 días hábiles contados a partir de la fecha de su baja, ello en términos del artículo 166 de la LSS vigente.

Por otro lado, se encuentra el seguro de desempleo, mediante éste el asegurado tiene derecho a realizar retiros de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pero sólo podrá retirar la cantidad que resulte menor entre 75 días de su propio SBC de las últimas 250 semanas de cotización o el 10% del saldo de dicha subcuenta, dicho retiro podrá efectuarse desde el 46 día natural contado a partir del día en que quedó desempleado, siendo un derecho que sólo podrá ejercer cada cinco años.

Las ayudas económicas tanto de matrimonio como de desempleo, tiene un impacto en el sistema pensionario porque la disposición que realice el trabajador de los recursos de su cuenta individual, disminuirán en igual proporción a las semanas de cotización efectuadas.

Para finalizar este tema se debe especificar que el asegurado que goce de una pensión de cesantía en edad avanzada y vejez, cuando reingrese al régimen obligatorio, no efectuará las cotizaciones relativas a la cuota de pensionados y sus beneficiarios en el seguro de enfermedades y maternidad, ni las del seguro de invalidez y vida.



Cabe destacar que en caso de que los pensionados reingresen a trabajar, se deberá abrir una nueva cuenta individual en la Afore que elija. Además de ello tendrá derecho a que una vez al año, en el mismo mes calendario en cual adquirió el derecho a la pensión, podrá el asegurado transferir a la aseguradora que le estuviera pagando el seguro de renta vitalicia, el saldo acumulado en su cuenta individual, conviniendo el incremento en la renta vitalicia o retiros programados que esta última le esté cubriendo, ello en términos del artículo 196 de la LSS vigente.

2.4. Administradoras de fondos para el retiro

Como ya se mencionó existe una cuenta individual en donde se depositan las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal de aquellos trabajadores afiliados al IMSS, correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por ello es importante abundar mas al respecto.

Dicha cuenta individual es administrada por una empresa especializada, que como se explicó se denomina Afore, son entidades financieras, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que tienen por objeto ofrecer una mejor pensión al momento del retiro de la vida de los trabajadores. Asimismo según el artículo 18 de la LSAR, las Afores 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.



Inicialmente debemos entender por cuenta individual, aquella que se abre en la Afore por cada uno de los sujetos asegurados y se depositan las cuotas obrero-patronales y la aportación del Estado, de la rama del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuya cuantía esta determinada en la LSS vigente. Pero también, en dicha cuenta deberán depositarse la aportación patronal hecha al Infonavit, mas una cuota social, que es la cantidad en dinero que el Gobierno Federal deposita al trabajador en su cuenta individual por cada día de salario cotizado.

La cuenta individual se integra por diversas subcuentas en donde se depositan las aportaciones encaminadas a satisfacer diferentes tipos de necesidades y garantizar una mejor administración de los recursos, tales subcuentas se conforman con las cuotas y aportaciones siguientes:

Subcuentas	Patron	Trabajador	Gobierno
De retiro, cesantía y vejez.	2% del SBC para el seguro de retiro. 3.150% del SBC para el seguro de cesantía y vejez.	1.125% del SBC para el seguro de cesantía y vejez.	7.143% del total de la cuota patronal por cesantía y vejez. 5.5% del SMGVDF por concepto de cuota social.
De vivienda.	5.0% del SBC.		
De aportaciones voluntarias.	Monto que desee aportar.	Monto que desee aportar.	
De aportaciones complementarias de retiro.	Monto que desee aportar.		



Como podrá observarse, “no todo el financiamiento en esta rama en estudio es tripartita, reiteramos que en los ramos de los seguros de cesantía en edad avanzada y de vejez, la tributación si lo es; pero que en el seguro de retiro, la contribución es exclusivamente patronal”.⁹

Respecto a las aportaciones de vivienda, éstas no son administradas por las Afores, pues son canalizadas al Infonavit, ello por disposición establecida en el artículo 3º, fracción I de la Ley del Infonavit, por tanto, las Afores sólo llevan el control de las aportaciones patronales para vivienda realizadas al instituto por cada trabajador. En caso de obtener un crédito para la adquisición de vivienda, tales recursos se aplicarán para la amortización del adeudo. “Si durante la vida laboral del trabajador no se utiliza los recursos de vivienda, éstos serán devueltos por el Infonavit al proporcionar copia de la resolución favorable del IMSS para otorgar la pensión por cesantía o vejez.”¹⁰

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 192 de la LSS vigente, los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a realizar aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto de su patrón al efectuar el entero de las cuotas obrero-patronales o por sí mismo, en ambos casos, las aportaciones se depositarán en la subcuenta de aportaciones voluntarias. También los patronos podrán hacer aportaciones adicionales a la subcuenta de

⁹ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 703.

¹⁰ PEREZ CHAVEZ, José, *Conozca sus derechos y beneficios de seguridad social ante el IMSS, Infonavit y SAR*, 2ª Edición, Editorial Tax Editores Unidos, México, 2006, pág. 155.



aportaciones voluntarias, mismas que se entenderán adicionales a los beneficios establecidos en los contratos colectivos de trabajo.

Tales aportaciones voluntarias tienen un doble beneficio, en principio contribuyen al incremento del monto destinado a la pensión, pero como se trata de aportaciones directas también pueden servir de inversión. En este caso, el trabajador podrá hacer retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias por lo menos una vez cada seis meses, ello en términos del artículo 192 de la LSS vigente.

Respecto de las aportaciones complementarias, se introdujeron el 10 de diciembre de 2002, al publicarse en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la LSAR. Es importante destacar que el capital acumulado en dicha cuenta sólo podrá retirarse cuando el trabajador afiliado tenga derecho a disponer de las aportaciones obligatorias, es decir, hasta que tenga derecho a una de cualquiera de las pensiones de cesantía en edad avanzada o vejez y podrá optar por incrementar el monto de su pensión o solicitar la devolución en una sola exhibición al final de su vida laboral, en términos del artículo 74, quinto párrafo de la LSAR.

Por ello, a diferencia de la subcuenta de aportaciones voluntarias que pueden ser retiradas cada seis meses, las complementarias no podrán retirarse sino no hasta que 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.

Lo acumulado en la cuenta individual es propiedad de cada trabajador, además de que los recursos son inembargables y por ningún motivo podrán otorgarse o constituirse como garantía, con la excepción de la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Hay que aclarar que las disposiciones aplicables a la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, entraron en vigor el 9 de junio de 2004. Ahora sólo falta unificar las disposiciones del artículo 74 de la LSAR con las del artículo 159 de la LSS vigente, a fin de que en ambas legislaciones quede establecida la existencia de las cuatro subcuentas que integran la cuenta individual del trabajador. Por lo tanto, cada subcuenta de la cuenta individual tiene como propósitos y reglas específicas que se deben de entender al pie de la letra.

2.5. Situaciones especiales en caso de no acceder a las pensiones

Existen situaciones especiales señaladas en los artículos 154, párrafos tercero y cuarto, 158 y 162 párrafo segundo de la LSS vigente, por las que aquellos trabajadores que no cumplen con los requisitos para obtener una pensión, ante tales circunstancias el IMSS, se ajustara a lo siguiente: en el



primer supuesto cuando el trabajador tenga la edad para pensionarse pero no reúna las 1,250 semanas de cotización obligatorias podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición; o bien, continuar cotizando hasta acumular las semanas requeridas.

En el segundo supuesto, cuando el asegurado tenga cotizadas como mínimo 750 semanas (14.42 años, considerando que cada año tiene 52 semanas de cotización), además de retirar en una sola exhibición los recursos acumulados en su cuenta individual, también tendrá derecho a recibir prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

En el tercer y último supuesto, cuando el asegurado desee pensionarse y cumpla con las 1,250 semanas de cotización pero no con la edad requerida; podrá pensionarse siempre que la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más de 30% que la pensión mínima garantizada, una vez cubierta la prima de seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. Así también el pensionado podrá solicitar el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual sólo si el monto de la pensión que recibe es mayor en un 30% a la pensión mínima garantizada. Cabe aclarar que lo anterior sólo será aplicable al ramo de vejez. Esta modalidad también es denominada como pensión juvenil o anticipada.



2.6. Derecho a la pensión mínima garantizada

La pensión mínima garantizada es aquella que otorga el Estado a aquellos derechohabientes que reúnan los requisitos de edad y semanas cotizadas para pensionarse, pero los fondos acumulados en su cuenta individual son insuficientes para contratar una renta vitalicia o retiros programados, así como para la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios. Por lo tanto, a lo menos que tendría derecho un asegurado del IMSS al momento de su retiro en el nuevo esquema pensionario, es contar con una pensión mínima garantizada por el Estado, obviamente de haber reunido los requisitos de la contingencia social cubierta, además del número de cotizaciones y en su caso la edad que la ley exige al efecto.

El monto mensual de dicha pensión será el equivalente a un salario mínimo general para el DF, en el momento que entre vigor la LSS vigente, 1º de julio de 1997, y será actualizada cada mes de febrero de acuerdo con el INPC, a fin de garantizar el poder adquisitivo de ésta. Cabe aclarar que la Afore continuara con la administración de la cuenta individual del pensionado y efectuará retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de la pensión garantizada.

Sin embargo cuando sobrevenga la muerte del pensionado que goce de una pensión garantizada, el Gobierno Federal realizará una aportación complementaria suficiente para que el IMSS contrate un seguro de renta vitalicia para cubrir las pensiones siguientes:



- A. Pensión por viudez, cuando fallezca el asegurado, equivalente al 90% de la pensión que estuviere recibiendo el trabajador pensionado.
- B. Pensión por orfandad, el huérfano tendrá derecho a recibir una pensión equivalente al 20% de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer; si fuera huérfano de padre y madre tendrá derecho a una pensión de 30% de la que estuviere recibiendo el pensionado.
- C. Pensión a ascendientes, en caso de que ninguno de los beneficiarios anteriores existiere, cada uno de los ascendientes que dependía económicamente de él, tendrán derecho a recibir una cantidad equivalente al 20% de la pensión que el asegurado estuviera percibiendo.

Es importante especificar que para tener acceso a dicha modalidad de pensiones, los interesados deberán solicitarla ante el IMSS, así como acreditar con documentos que tiene derecho a ella. Por su parte la Afore está obligada a proporcionar la información que el propio IMSS le requiera para tal efecto.

Posteriormente una vez agotados los recursos de la cuenta individual, la Afore notificará este hecho al IMSS con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión mínima garantizada, mediante los recursos que destine el Gobierno Federal.



Cabe aclarar que “la pensión mínima garantizada es menor en México que en otros países; actualmente equivale a aproximadamente 38% del salario promedio, una cifra que se espera decline a 25% del salario promedio cuando la primera generación de nuevos trabajadores se retire (en 2025) y a medida que se incrementen los salarios reales”.¹¹

3. Compatibilidad e incompatibilidad con el disfrute de otras pensiones

De acuerdo con el artículo 160 de la LSS vigente, el pensionado que se encuentre disfrutando de una pensión de cesantía en edad avanzada, no tendrá derecho a una posterior de vejez o de invalidez.

Para el caso de la pensión garantizada el IMSS suspenderá su pago cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio. Además de que el pensionado ya sea por cesantía en edad avanzada o vejez, que disfrute de una pensión garantizada no podrá recibir otra de igual naturaleza. Cabe aclarar que la pensión que corresponda a los beneficiarios del pensionado fallecido, se entregará aun cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza.

4. Disposiciones generales para los dos regímenes

Existen ciertas disposiciones que a pesar de los cambios ocurridos con la LSS vigente no sufrieron modificaciones, como son las prestaciones, en el caso

¹¹ INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, *México: La reforma al sistema de pensiones*, Gaceta Económica, México, pág. 88.



concreto de las asignaciones familiares y la ayuda asistencias, su aplicación será la misma al momento en que los trabajadores decidan pensionarse ya sea por cualquiera de los dos sistemas.

Las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y seguirán siendo otorgadas de acuerdo con las siguientes reglas:

Beneficiario	Monto de la asignación
Para la esposa o concubina del pensionado.	El 15% de la cuantía de la pensión.
Para cada uno de los hijos: <ul style="list-style-type: none">• menores de 16 años del pensionado.• de entre 16 y 25 años cuando demuestren estudiar en planteles del Sistema Educativo Nacional.• mayores de 16 años que no puedan mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico.	El 10% de la cuantía de la pensión.
Si el pensionado no tuviera ni esposa o concubina, ni hijos menores de 16 años, la asignación se otorgará a los padres del pensionado si dependieran económicamente de él.	El 10% de la cuantía básica de la pensión para cada uno de los padres que dependan económicamente del pensionado.

Las asignaciones familiares se entregarán de preferencia al propio pensionado, pero la correspondiente a los hijos podrá, entregarse a la persona o institución que los tenga bajo su cargo directo, en el caso de no vivir con el pensionado.

Además las asignaciones cesarán con la muerte del familiar que la originó y, en el caso de los hijos, terminarán con la muerte de éstos o cuando cumplan los



16 años, o bien los 25 años, según el caso. Asimismo las asignaciones familiares concedidas para los hijos del pensionado con motivo de no poderse mantener por sí mismos, debido a la inhabilitación para trabajar podrán continuarse pagando hasta en tanto no desaparezca la inhabilitación.

Ahora bien, la ayuda asistencial se otorgará al pensionado que no tenga esposa o concubina, ni hijos, ni ascendientes que dependan de él, se les concederá el 15% de la cuantía básica de la pensión que le corresponda. Para finalizar en caso de que el pensionado sólo tuviera un ascendiente con derecho al disfrute de asignación familiar, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al 10% de la cuantía de la pensión que deba disfrutar.

5. Comparativo de las pensiones de cesantía y vejez de las leyes de 1973 y 1995

Una vez concluido el panorama sobre el contenido de las pensiones de cesantía y vejez, tanto en el antiguo sistema como en el nuevo, existe una pregunta ¿la transformación de los sistemas de pensiones llevada a cabo implicado la solución de los problemas de orden social y financiero que en su momento se manejaron? Lo anterior nos lleva a emprender un análisis para posteriormente ver como a evolucionado el nuevo sistema, tal comparación permitirá identificar si se han superado los problemas de los antiguos sistemas.



De entrada se hace notar que el compromiso estatal siempre ha sido y será tutelar los derechos de los trabajadores, por ello el Estado mexicano se vio obligado a replantear la forma de otorgar los beneficios de la seguridad social con la finalidad de garantizar a las generaciones jóvenes y a los trabajadores en edad de retiro las mejores pensiones.

Bajo este contexto existían dos soluciones la primera consistía en el aumento de cuotas y la segunda era idear un nuevo esquema de financiamiento. Debemos cuestionarnos que hubiera ocurrido si el IMSS hubiera restablecido el equilibrio financiero del sistema de reparto a través del aumento de las cuotas para cada ramo, con ello se desincentivaría la formación de empleos y la productividad, lo cual era sinónimo de cancelar las opciones de bienestar para las siguientes generaciones. Por lo que, esta era una solución inviable en razón de que la estructura demográfica del país caracterizada por un porcentaje elevado de jóvenes en edad de entrar al mercado de trabajo, demandaban la creación de empleos.

En corto plazo el esquema de financiamiento de IMSS hubiera sido inviable en la medida en que los egresos fueran superiores a los ingresos. Además del desmesurado crecimiento del sector informal, el deterioro de los salarios y de los niveles de empleo, provocaría en un plazo inmediato que el sistema de reparto fuera insostenible.



Ahora bien, al optar por la segunda solución consistente en instaurar un nuevo sistema de financiamiento se reemplazo el sistema de pensiones de cesantía y vejez basado en el régimen de reparto por el de capitalización individual el cual ha modificado radicalmente el rol del Estado en la seguridad social. Ahora tiene la función de fiscalización a través de órganos controladores y la función financiadora al responsabilizarse del transito del antiguo al nuevo sistema de pensiones de cesantía y vejez.

Con el nuevo sistema de capitalización individual existen tanto ventajas como desventajas, dentro de las primeras se encuentra una correlación entre lo aportado y los beneficios que se obtienen al momento del retiro de la actividad laboral, ya que el trabajador conoce las cantidades que se depositan en su cuenta individual y ello permite que conozca con anterioridad al surgimiento de su derecho pensionario los posibles daños o perjuicios que un patrón podría causarle por falta de cumplimiento de sus obligaciones. Lo triste de todo esto es que no se garantiza el pago puntual de las cotizaciones por parte del patrón, aunado a ello los trabajadores no piensan en aumentar el saldo de su cuenta individual y alcanzar pensiones más elevadas al retirarse ya que no tiene la cultura del ahorro y previsión. Necesitamos entender que un sistema de pensiones es en esencia un sistema de ahorro e inversión que requiere generar y administrar reservas, por lo que el éxito del sistema dependerá en gran medida de la capacidad de ahorro voluntario adicional al obligatorio.



Por otro lado, es importante especificar que existe una diferencia significativa entre afiliados y cotizantes en virtud de las altas tasas de desempleo, pues existen trabajadores que dejan de cotizar aunque se encuentren afiliados al IMSS. Además el nuevo sistema no favorece a los trabajadores temporales que entran y salen del mercado laboral y las mujeres que dejan de laborar para cuidar a sus hijos, ya que cotizan cortos periodos. Asimismo, los trabajadores de ingresos bajos no generarán durante toda su vida los fondos suficientes para una pensión. Tal vez existan otras razones que originan la falta de pago de las cotizaciones, la realidad es que el nuevo sistema no pensó en aquellos trabajadores con capacidades y necesidades de protección diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, pues existirán personas con capacidad contributiva permanente y suficiente para generar una pensión y, por otro lado, aquellas con capacidad reducida o nula, como es el caso de los que tienen bajos salarios o alta rotación.

Siempre se ha manifestado que es una ventaja el derecho de propiedad que adquiere el trabajador sobre la cuenta individual, pues asegura que las cotizaciones realizadas a favor del trabajador no se pierdan en subsidios ocultos, sin embargo dicha propiedad no mejora en nada la situación del trabajador porque no puede disponer libremente de sus recursos.

Por otra parte, también se dice que es una ventaja que los afiliados designen la Afore que desean que administre sus recursos, sin embargo dicha elección



se basa en la actividad de los vendedores y la publicidad, más que en el cobro de comisiones bajas y pago de rendimientos. Respecto de las formas de retiro y los pagos de las pensiones parece ser bastante compleja para la mayor parte de los asegurados.

Para finalizar es importante señalar que el sistema de capitalización individual si bien es cierto elimina la inequidad que existía con el antiguo sistema ya que ofrece condiciones homogéneas en cotizaciones y de acceso a los beneficios, también lo es que las pensiones dependen del monto de los fondos acumulados por los afiliados durante su vida activa.

El nuevo sistema pretende ante todo, además de asegurar la viabilidad financiera, proteger las aportaciones de los trabajadores y garantizarles al final de sus vidas activas un retiro suficiente para solventar su etapa pasiva. Sin embargo, cabe señalar que la competencia por los clientes y adeptos de ambas tendencias es interesante, pues el sector partidario de la capitalización individual ataca abiertamente a los antiguos sistemas y pregona un supuesto éxito y superioridad, la otra postura y adeptos responden con la misma intensidad, de tal suerte, el debate respecto del modelo de capitalización individual no a concluido.

Por tanto, sólo el tiempo y la paulatina madurez del sistema podrán dar una respuesta a la validez de las expectativas fincadas, pues los cambios



demográficos y otros factores serán los que probaran si se cumplieron, los fundamentos y objetivos del nuevo sistema. Hasta este momento, han quedado explicados los dos sistemas de pensiones, el régimen de reparto y capitalización individual. A continuación se entrará al análisis de los diversos participantes del sistema de ahorro para el retiro, así mismo se establecerá un análisis que tratará de justificar la reforma al nuevo sistema de pensiones.



CAPÍTULO IV

Panorama de las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez

Como el sistema de ahorro para el retiro lo conforman diversos participantes, dentro de este capítulo se explican cada uno de ellos, los cuales tiene una función diferente, pero que en conjunto se complementa con la finalidad de contar con un mecanismo eficiente, transparente y confiable que garantice una adecuada administración del ahorro para el retiro en beneficio de los trabajadores.

Las pensiones de cesantía y vejez además de regirse por la LSS vigente, se encuentran reguladas por la LSAR, por lo que resulta indispensable su análisis en forma general con el objetivo de por lo menos tener una idea del marco jurídico que rige en México.

Una vez expuesto lo anterior, se concluye con una propuesta de reforma en las pensiones de cesantía y vejez de la LSS vigente como respuesta a la necesidad de encarar el fenómeno del envejecimiento de la población. Esta propuesta tiene por finalidad garantizar una cobertura mínima, una cuantía aceptable de las prestaciones y la responsabilidad del Estado.

1. Actuación de los participantes del sistema de ahorro para el retiro

1.1. Participantes de control

Existen dos participantes de control dentro del sistema de pensiones con atribuciones y estructura totalmente diferente pero con la misma finalidad, el correcto y eficiente funcionamiento del sistema de ahorro para el retiro.



En primer lugar se encuentra la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Consar) que es definida como un organismo administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas; que tiene como objetivo la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro.

La Consar tiene como facultades, entre otras: autorizar la organización y operación de las Afores, expedir las disposiciones de carácter general a las que deberán sujetarse éstas; emitir las reglas para operación y pago de retiros programados; establecer las bases de colaboración entre entidades públicas participantes; otorgar, modificar o revocar autorizaciones a las Afores; imponer multas y sanciones, opinar en materia de delitos, informar al Congreso de la Unión sobre las situaciones de los sistemas de ahorro para el retiro.

En relación con su estructura orgánica se encuentra integrada por tres órganos de gobierno que son la junta de gobierno, la presidencia, y el comité consultivo y de vigilancia. La junta de gobierno, es el máximo órgano de decisión de la Consar, que se encuentra conformada por 17 miembros, el secretario de la SHCP, el presidente de la Consar y dos vicepresidentes de la misma y trece vocales, cargos que recaen por disposición del artículo 7º de la LSAR en las siguientes personas: el Secretario del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de la SHCP, el



Director General del IMSS, el Director General del Infonavit, el Director General del ISSSTE, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y cuatro representantes de organizaciones sindicales de trabajadores y uno patronal, nombrados por el secretario de la SHCP.

Dicha junta de gobierno deberá celebrar sesiones cuando menos bimestralmente, además de que sólo habrá quórum para sesionar con la presencia de 9 de sus 17 miembros, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes, sin embargo en caso de empate el secretario de la SHCP tendrá el voto de calidad.

Como podemos apreciar, “la Junta de gobierno de la Consar es el órgano interno supremo; deberá actuar siempre en forma colegiada y resulta ser, en base a su integración formal, plurirrepresentativo de todos los sectores sociales involucrados en este sistema económico y financiero”.¹

Por otro lado, la presidencia de la Consar es un órgano unipersonal y no debe de confundirse con quien encabeza la junta de gobierno, ya que en términos del artículo 11 de la LSAR el presidente es la máxima autoridad administrativa, el cual es nombrado por el secretario de la SHCP. Tiene a su cargo la representación legal de la Consar y la dirección administrativa.

⁶⁴ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 640.



Adicionalmente, la Consar cuenta con un comité consultivo y de vigilancia, cuya finalidad es velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro. Dicho comité está conformado por 19 miembros: seis representantes de los trabajadores, seis representantes del sector patronal, el presidente de la Consar, un representante de la SHCP, un representante de la STPS, un representante del IMSS, del ISSSTE e Infonavit, y un representante del Banco de México. Este órgano tiene un poder de decisión limitado, pues sólo conoce de determinados asuntos; tales como, la adopción de políticas y criterios de aplicación general, vigilar a las Afores para prevenir posibles situaciones que presenten conflicto de interés y prácticas monopólicas, así mismo emite diversas opiniones. De lo anterior concluiremos “que la intervención de los directamente interesados, principales actores del sistema de ahorro para el retiro, trabajadores y patrones, en la toma de decisiones del SAR, vuelve a ser ridícula, tanto en la junta de gobierno como en el llamado comité consultivo y de vigilancia”.²

Es importante especificar que existe un órgano de nueva creación, el cual de acuerdo con el artículo 123 de la LSAR, se denomina consejo de pensiones, su propósito es que exista una mayor información y control de los sistemas de

² AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, *Las Afores paso a paso*, 3ª Edición, Editorial SICCO, México, 1997, pág. 83.



ahorro para el retiro y de la administración de cuentas individuales por las Afores. Sus funciones son de mero conocimiento de políticas de inversión de fondos y puede hacer recomendaciones a las Afores.

Como segundo participante de control se encuentra la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), la cual se creó mediante el Decreto del Congreso de la Unión publicado el 18 de enero de 1999, es importante especificar que anteriormente dentro de los artículos 109 y 110 de la LSAR, que ahora se encuentran derogados, se establecía el procedimiento que podrían agotar los trabajadores titulares de las cuentas individuales en caso de existir controversias; sin embargo, en la actualidad la Condusef, entre otras cosas, funciona como mediador entre los usuarios y las instituciones financieras (Afores, instituciones de seguros y empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro), ya que tiene por objeto promover, asesorar, proteger, y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio ofrecido por las instituciones financieras que operen dentro del territorio nacional.

Dentro de las facultades de la Condusef se abarcan consultas, orientaciones, asesoría jurídica, arbitraje en amigable composición y hasta procedimientos de conciliación y arbitraje de estricto derecho, pudiéndose



extender su auxilio a los usuarios financieros hasta en juicios que presenten en contra de este tipo de instituciones e incluso en denuncias penales.

Por tal motivo, la Condusef tiene un papel importante, pues el usuario puede promover, aclarar las dudas y resolver con oportunidad algún conflicto que se llegue a presentar en contra de las instituciones financieras.

1.2. Participantes directos

Como participantes directos básicamente se encuentran tres las Afores, las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefore) y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del sistema de ahorro para el retiro (BDNSAR). Por ser fundamentales en el esquema operativo del sistema de pensiones, es necesario saber cómo se constituyen y funcionan.

Como se explicó la administración de las cuentas individuales está a cargo de las Afores, que reafirmando lo ya dicho anteriormente, son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 19 de la LSAR, para constituirse y operar como Afore se requiere autorización de la Consar, previa opinión de la SHCP. Con la finalidad de cumplir adecuadamente sus funciones, deben tener los siguientes órganos de vigilancia y control: consejo de administración, consejeros independientes y contralor normativo. El consejo de administración



se encuentra integrado con un mínimo de cinco consejeros, de los cuales, cuando menos dos serán independientes, éstos serán expertos en materia financiera, económica, jurídica o de seguridad social, quienes no deberán tener ningún nexo patrimonial, laboral o de parentesco de ninguna índole con los accionistas o funcionarios de las Afores. El contralor normativo es responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad externa e interna que sea aplicable, debiendo contar con los recursos humanos y materiales que requiera para el buen desempeño de sus funciones.

Conforme al artículo 18 de la LSAR, las Afores tendrán las siguientes funciones:

- Abrir, administrar y operar cuentas individuales.
- Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales, así como las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro.
- Enviar a los trabajadores, por lo menos dos veces al año, sus estados de cuenta y toda la información de sus inversiones.
- Prestar servicios de administración a las Siefores.
- Operar y pagar los retiros programados.
- Entregar los recursos a las instituciones de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o de seguros de sobrevivencia.



Cabe señalar que por disposición expresa de la LSAR, las Afores deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para obtener rentabilidad y seguridad en las inversiones que realicen las Siefores que administren, 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. Es importante puntualizar que las Afores no garantizan a favor de los fondos del trabajador rendimiento alguno, por lo que éste podrá ser mayor o menor, e inclusive existir o no existir.

Adicionalmente las Afores cobran una comisión por administrar los recursos de las cuentas individuales, con fundamento en el artículo 37 de la LSAR, existen dos tipos de comisiones; la primera es sobre flujo de las cuotas y aportaciones recibidas y la segunda sobre el valor de los activos administrados. Además, podrán las Afores cobrar comisiones por cuota fija por la prestación de los siguientes servicios: expedición de estados de cuenta adicionales a los previsto en ley, consultas adicionales de saldos a las previstas, reposición de documentación de la cuenta individual, por gestión de trámites ante autoridades o instancias distintas al IMSS, por el depósito de recursos en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, cuando dichos depósitos no sean efectuados en el proceso de recaudación de las cuotas. Para el caso de cuentas individuales inactivas sólo se podrán cobrar comisiones sobre su saldo acumulado.



Es importante señalar que el 15 de junio de 2007, se publicó en el DOF el Decreto por el que se adicionan y reforman diversos artículos de la LSAR, mediante el cual se establece que sólo podrá cobrarse un porcentaje sobre el valor de los activos administrados (comisión sobre saldo) y cuotas fijas por los servicios antes mencionados, con ello se elimina la comisión sobre flujo, dicha reforma entrará en vigor nueve meses después de la fecha de publicación del decreto en el DOF, es decir, a partir del 16 de marzo de 2008.

El trabajador tiene derecho a conocer la comisión que paga a la Afore, misma que no puede elevarse sin ser avisado previamente. En caso de que se modifique la comisión, el trabajador podrá elegir el traspasar sus recursos a otra administradora, independientemente del derecho que tiene de hacerlo una vez al año.

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.



A continuación, explicaré a las Siefores que son administradas y operadas por las Afores, cuyo objeto es invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales. Para organizarse y operar como Siefores, se requiere la

autorización expresa de la Consar, misma que será otorgada discrecionalmente oyendo la opinión de la SHCP, su administración se encuentra a cargo de los mismos integrantes del consejo de administración de la Afore. La finalidad del consejo de administración es “coadyuvar en lo posible a limitar manejos arbitrarios e incompetentes que pongan en riesgos los intereses del conjunto de ahorradores de cuya inversión se encarga la Siefore”.³

Cada Siefore deberá contar con comités para su funcionamiento, el primero de ellos es el comité de inversión que determinará la política y estrategia de su operación cotidiana; el segundo, es el comité de riesgos, cuyo objetivo es vigilar las operaciones a fin de que se ajusten a los límites, políticas y procedimientos para la administración de los riesgos aprobados por el consejo de administración.

Es importante especificar que el régimen de inversión de las Siefores tiene como principal objetivo otorgar mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores, además de incrementar el ahorro interno del país. Para tal

³ AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, *op. cit.*, pág. 19.



efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

- A. La actividad productiva nacional.
- B. La mayor generación de empleo.
- C. La construcción de la vivienda.

- D. El desarrollo de infraestructura estratégica del país.
- E. El desarrollo regional

De tal forma “el propósito fundamental es captar e invertir recursos económicos tanto nacionales como extranjeros para reactivar la planta productiva y generar nuevas fuentes de trabajo, amén de sostener las ya existentes; se busca lograr también la reactivación de la industria de la construcción, así como alcanzar el desarrollo regional del país paralelo al de la infraestructura industrial, comercial y de servicios”.⁴

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.

Cabe señalar que las Afores podrán operar varias Siefors mismas que tendrán una distinta composición de su cartera, atendiendo a los diversos

⁴ RUIZ MORENO, Ángel, *op. cit.*, pág. 651.



grados de riesgo y a los diferentes plazos, orígenes y destinos de los recursos invertidos en ellas, ello en términos del artículo 47 de la LSAR.

Por último se encuentra la empresa operadora de la BDNSAR, que es propiedad exclusiva del Gobierno Federal y esta conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, es de importancia porque contiene la información individual de todos los trabajadores y el registro de la Afore en que cada uno de éstos se encuentra afiliado. Dicha BDNSAR se lleva a cabo por una empresa operadora que goza de la concesión que discrecionalmente otorgo la SHCP, previa opinión de la Consar. En la actualidad sólo opera una empresa operadora de BDNSAR, que es Procesar, S. A. de C. V.

1.3. Participantes auxiliares

El Banco de México es un participante auxiliar, ya que opera una cuenta concentradora en la que se depositan los recursos correspondientes al seguro de retiro, cesantía y vejez, aportaciones voluntarias y complementarias, en tanto se llevan a cabo los procesos de individualización para transferirlos a las Afores elegidas por los trabajadores, así como también conserva los recursos de aquellos trabajadores que no elijen Afore, en términos del artículo 2o. del Reglamento de la LSAR.



2. Evaluación del sistema de pensiones de cesantía y vejez a 10 años de funcionamiento

A diez años de vigencia del sistema de capitalización individual en nuestro país, se ha dado el fenómeno del incremento y disminución de administradoras al pasar los años. En 1997, se constituyeron 17 Afores, para 1999 operaban 14, para 2002 eran 12 y en el 2005 fueron 15. En la actualidad han aumentado el número de competidores en la industria de las Afores, ya que creció con la incorporación de Afore Copel, Afore de la Gente (15 de noviembre de 2006), Afore Ahorra Ahora (24 de agosto de 2006), Scotia Afore (1 noviembre de 2006) y Afore Argos (7 de diciembre de 2006), el surgimiento de estas cinco nuevas administradoras, permitió elevar en el 2007 a 21 el número total de Afores, el número más alto de administradoras desde que inició el sistema.

Por otra parte, de las 21 Afores existentes, aquellas que cuentan con el mayor número de trabajadores registrados son las Afores Banamex, Bancomer, Inbursa, GNP, Principal y Banorte, pues entre éstas aglutinan casi más del 50% de trabajadores registrados ya que cuentan con 23,494,254 del total que representa 37,408,828, por razones de carácter económico, los activos aportantes de cuotas se han reducido de unos 15 a 18 millones; los pasivos (desempleados) son el resto.

La Consar emitió un informe en donde señaló que durante el segundo semestre del 2006, las Afores abrieron 1,124,179 cuentas individuales sumando



un total de 37,408,828 cuentas registradas al cierre del 2006. De estas nuevas cuentas 290,836 correspondieron a trabajadores que ejercieron su derecho a elegir una Afore, sin embargo a 849,626 trabajadores les fueron asignada por la Consar una Afore, en virtud de que no eligieron administradora. Dichas cifras tienden a crecer en virtud de que el encontrarse registrados en alguna Afore, no precisamente indica que se encuentren cotizando.

Por otra parte, es importante resaltar que cuando algún trabajador se pensiona bajo la LSS de 1973 el saldo de su cuenta individual es transferido al Gobierno Federal para ser cubierta a través del IMSS. Se destaca que los recursos transferidos desde el inicio del sistema de capitalización individual “hasta el cierre del 2006 suman un total de \$17,099.05, de los cuales \$6,336.8 millones corresponden a recursos de la subcuenta de vivienda y \$10,762.7 millones por concepto de las aportaciones del ramo de cesantía en edad avanzada y vejez y de la cuota social”.⁵

La misma Consar ha manifestado que el saldo de un trabajador promedio que lleva 9 años ahorrando en una Afore, es de 44 mil 210 pesos, de los cuales, el 73.6% corresponde al monto de las aportaciones acumuladas durante el periodo 1997-2006 y el 26.4% corresponde a los rendimientos, ya netos de comisiones, que generó la Afore por la inversión de los recursos.

⁵ COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, *Informe Semestral al Congreso*, julio-diciembre, 2006, pág. 41.



Por otro lado, en materia de traspasos se observó una tendencia creciente que obedece a la mayor competencia que vive hoy la industria, la combinación de mayor información y mejor acceso a ella, junto con el proceso de liberalización en los trámites que requiere el trabajador para cambiar de Afore, explica el crecimiento notable de estos. En este sentido en 2006, se traspasaron de administradora 3,421,140 afiliados, esta última cantidad no se compara en nada con las cifras de traspasos del 2004, pues solo se tramitaron 694,234.

Especial atención merecen las comisiones, pues por un lado, la información que se proporciona al respecto no detalla los costos de operación descontados al afiliado por concepto de dichas comisiones y otros aspectos relacionados con la administración misma del fondo. Además existe una gran diferencia entre las comisiones que se cobran pues según cifras publicadas al 8 de junio de 2007, la más barata la Afore XXI cobra 1.48% anual, respecto las más cara que es Afore Principal que cobra 3.48% anual. Por otro lado, según la Consar la Afore que ofrece mayores rendimientos es Invercap ya que su rendimiento anual es de 14.42%, en contraposición con la más baja que es Inbursa con 9.11%, dichas cifras son las emitidas al 31 de mayo de 2007.

La Consar emitió un boletín de prensa el 22 de enero de 2007 en el cual manifestó que el sistema de pensiones de cuentas individuales tuvo un desempeño favorable, pues se observó un fuerte crecimiento en la cartera de



recursos ya que en el 2006, el saldo total de recursos que invierten las Afores creció en 135 mil millones de pesos, 18.6% más respecto al cierre de 2005, cabe señalar que dichos recursos se obtuvieron de las comisiones cobradas. “Al cierre del 2006, los recursos en el sistema de ahorro para el retiro (Afores + vivienda + SAR 92) alcanzó poco más de un billón doscientos mil millones de pesos”.⁶

Asimismo la Consar en su Informe anual de 2006, señaló que durante el periodo de enero a diciembre de 2006, emitió un total de 91 resoluciones de sanción que equivalen a 224 multas, por un importe total de \$8,070,865.00, de las cuales corresponden 47 resoluciones con 155 multas a 15 Afores por un monto de \$4,354,375.00, las Afores con el mayor número de multas son las Afores HSBC, Azteca, ING y Principal que representan más del 50% del monto total de las multas impuestas.

Para finalizar, se hace notar que a pesar de los 10 años de vigencia del nuevo sistema de pensiones de cesantía y vejez, no es fácil evaluar e interpretar el sistema en el mismo curso de su desarrollo.

3. Como propuesta: la necesidad de reformar el artículo 173 de la Ley del Seguro Social de 1995

⁶ Página web de la Consar, www.consar.gob.mx



El recurso más importante con que cuenta un país es su población, puede ser el factor que le permita alcanzar metas y objetivos, o bien, puede convertirse en un obstáculo que le impida alcanzar niveles de desarrollo.

En este orden de ideas, las características de la población en general y de los distintos grupos que la conforman en particular son el parámetro más eficaz que le indican al Estado, por un lado, los recursos humanos con que cuenta y por el otro, las necesidades que debe satisfacer.

El Estado tiene la importante misión de proteger de manera suficiente y oportuna al trabajador, para garantizar que tal amparo sea siempre el mayor y mejor posible es necesario actualizar constantemente su marco jurídico.

Antes de presentar la propuesta es necesario comprender que la realidad actual y las perspectivas para el futuro de las pensiones de cesantía y vejez se ven condicionadas por una serie de factores, entre los cuales se destacan las siguientes:

- A. El acelerado proceso de envejecimiento demográfico, ya que aumento la esperanza de vida que pasó de manera gradual pero sostenida, de menos de 50 años a más de 75 años.



B. La modificación de la pirámide de edades de la población, al pasar de una población joven, aun perfil intermedio, que en el futuro (2050), será una población envejecida

Respecto del fenómeno del envejecimiento, viene ganando espacio como tema de preocupación, la comprobación de que la población esta dejando atrás una larga etapa, caracterizada por los altos índices de natalidad y mortalidad, para avanzar aun escenario con niveles cada vez más reducidos de natalidad y mortalidad. A manera de ejemplo, “tenemos que en 1950 había en el mundo 200 millones de personas de más de 60 años, mismos que representaban el 8% del total de la población mundial. A partir de las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas, para el año 2025 esa cifra se habrá sextuplicado, ya que se prevé que la población mundial llegue a 1,200 millones, ósea el 14% de la población total”.⁷

“Los expertos coinciden en que la humanidad está frente a una profunda transformación demográfica que continuará en el futuro, como lo muestran las siguientes indicaciones en el ámbito mundial: para el 2005 se espera que una de cada cinco personas tenga 60 años y más; la mayoría de las personas en edad son mujeres; la mayoría de las personas en edad (51%) vive actualmente en áreas urbanas; para el año 2050 se espera que esta cifra aumente a 62%”.⁸

⁷ ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, *El envejecimiento de la población mundial: Informe sobre la situación en 1991*, Nueva York, 1992, pág. 13.

⁸ VIVEROS MADARIAGA, Alberto, *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, p.p. 9 y 10.



Si bien la dinámica demográfica de los distintos países tiene características particulares, todas sus estructuras de edad se están siguiendo y se prevé que seguirán el curso de la transición demográfica hacia el envejecimiento de la población. Los países desarrollados ya enfrentaron el proceso de envejecimiento de sus poblaciones y tienen una tasa muy baja de fecundidad y mortalidad. Su población es mucho más vieja que la de otras partes del mundo y se prevé que envejecerá aún más.

Por el contrario, los países en desarrollo, principalmente en México, se encuentra en plena transición demográfica, según la información publicada por el Consejo Nacional de Población (Conapo) las “esperanzas de vida aumentarían en 2010 a 75.4 (73.1 para hombres y 77.8 para mujeres), en 2030 a 78.8 años (76.6 para hombres y 81.0 para mujeres) y finalmente a 81.9 años (79.9 para hombres y 83.9 para mujeres) en 2050, es decir, que la vida media de los mexicanos al final del horizonte de la proyección será similar a la observada en Japón en fechas recientes (78.5 para hombres y 85.5 para mujeres en 2005), país que registra en la actualidad el nivel de mortalidad más bajo del mundo”.⁹

“Las diferentes velocidades de crecimiento traerán consigo una continua transformación de la estructura por edad. La participación relativa de los niños

⁹ Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, México, 2006, pág. 16.



en edades preescolares (0 a 5 años) se habrá reducido de 12.2% en 2005 a 10.5% en 2010, 9.3% en 2020, 8.2% en 2030 y 6.6% en 2050; la de aquellos que se hallen en edades escolares (6 a 14 años) disminuirá de 19.1% a 17.6%, 14.0%, 12.6% y 10.2% en los mismos años, respectivamente. En cambio, la población en edad de trabajar (15 a 64 años) y los adultos mayores (65 años o más) abarcarán cada vez mayores proporciones de la población total".¹⁰

La población de 65 años o más, prevista para mediados del presente siglo, es de tal magnitud, que equivale casi a los habitantes de toda América Central en la actualidad (36.3 millones) o casi al doble de los residentes en la Ciudad de México en 2000 (18.2 millones). Aun en el caso menos extremo (sin modificación en la fecundidad y la mortalidad y sin concurrencia de migración), la gradual concentración de adultos y personas de la tercera edad es evidente.

Este proceso de envejecimiento de cambio demográfico demanda que se otorgue una mayor atención al desarrollo del envejecimiento en nuestra sociedad, de ahí que el presente trabajo abarque una probable solución que es necesario desarrollar con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

Aunado a ello, los eventos que vive nuestro país, de crecimiento de la ocupación informal, disminución del 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

¹⁰ *Ibidem*, pág. 23.



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.

Si bien, el proceso de envejecimiento de la población tiene como resultado el que las personas vivan más tiempo, esto no se limita al hecho de que el individuo llegue a una edad avanzada y adquiera la mentalidad propia de los ancianos.

El rápido crecimiento de la población de 60 años y más, nos obligará a hacer frente a toda una serie de demandas derivadas del proceso de envejecimiento de la población y a cuestionarnos respecto de quién será el responsable de financiarlas.

La propuesta que en este acto formalizo tiene como objetivo el perfeccionamiento del derecho del asegurado para acceder a una pensión. Ya que mediante el seguro de cesantía y vejez, el trabajador cotiza para asegurar una pensión a futuro, además de adquirir el derecho a asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la ley, pero el hecho de establecer que se suspenderá la pensión garantizada en caso de que el trabajador reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio, vulnera la seguridad que se pretende otorgar al trabajador en su futuro.



En base a lo anterior, considero pertinente presentar una nueva propuesta en la que se busque mejorar la calidad de vida del trabajador, por lo que resulta preciso transcribir el artículo 173 de la LSS vigente:

“173.- El Instituto suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio.

El pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una pensión garantizada no podrá recibir otra de igual naturaleza.

La pensión que corresponda a los beneficiarios del pensionado fallecido, se entregará a éstos aun cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza”.

El citado precepto legal establece que la pensión garantizada que otorga el Estado a aquellos derechohabientes que reúnan los requisitos de edad y semanas cotizadas para pensionarse, pero no los fondos acumulados en su cuenta individual para contratar una renta vitalicia o retiros programados, será suspendida cuando el pensionado desempeñe un trabajo en el cual se encuentre inscrito al IMSS. Es decir, un trabajador que reciba la pensión garantizada no podrá desempeñar ningún trabajo remunerado por el cual se encuentre inscrito en el IMSS, ya que su pensión le será suspendida, luego entonces las personas con pensión garantizada se ven forzadas a prestar servicios dentro del comercio informal. Además, de que las personas en edad



avanzada tropiezan con dificultades para participar en las actividades económicas, lo cual les impide satisfacer su necesidad de contribuir a la vida de la comunidad y de beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Es injusto, ya que los asegurados que si tuvieron la oportunidad de obtener una pensión de cesantía o vejez por cumplir con la edad, semanas de cotización y fondos acumulados, que previsiblemente sólo acceden aquellos trabajadores asegurados con ingresos muy altos durante su periodo de vida laboral, de alguna manera privilegiados, pueden reingresar al régimen obligatorio, ello con fundamento en al artículo 196 de la LSS vigente, que transcribo continuación:

196.- El asegurado que goce de una pensión de cesantía en edad avanzada o vejez, cuando reingrese al régimen obligatorio, no efectuará las cotizaciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 25 de esta Ley, ni las de los seguros de invalidez y vida.

El asegurado abrirá una nueva cuenta individual, en la Administradora de Fondos para el Retiro que elija de acuerdo con las normas generales establecidas en esta ley. Una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la pensión, podrá el asegurado transferir a la Aseguradora que le estuviere pagando la renta vitalicia, el saldo acumulado de su cuenta individual, conviniendo el incremento en la renta vitalicia o retiros programados que esta última le esté cubriendo.



Como podemos apreciar los asegurados que obtuvieron una pensión por cesantía o vejez mediante sus propios recursos podrán desempeñar un trabajo en el cual se encuentren afiliados al IMSS, además de que el patrón no efectuará las cuotas obrero patronales relativas a la cuota de pensionados y sus beneficiarios en el seguro de enfermedades y maternidad, ni las del seguro de invalidez y vida.

En cambio, los asegurados que gocen de una pensión garantizada tendrán la obligación de seguir subsistiendo con dicha pensión y sin la oportunidad de buscar un trabajo, cuando todavía pueden desempeñar una actividad. En muchos casos la insuficiencia de las pensiones les obliga a buscar trabajos u ocupaciones remuneradas en situaciones desventajas que producen una competencia inadecuada en el mercado de trabajo en condiciones de baja remuneración, se ha podido demostrar a través de diversas estadísticas plenamente confirmadas de que la mortalidad de los trabajadores que pasan al estado pasivo, es mayor que la de aquellos de las mismas edades que permanecen en actividad. Pero en ningún caso resulta justificable el pensionar a trabajadores que todavía son capaces de desarrollar un suficiente nivel de productividad.

Así, se establece la incompatibilidad de la pensión garantizada con el desempeño de un trabajo remunerado, por ello es importante reformar el primer párrafo, del artículo 173 de la LSS vigente de la manera siguiente:



173. El pensionado que goce de una pensión garantizada podrá reingresar al régimen obligatorio. En este caso, el patrón quedará liberado del pago de las cuotas obrero patronales de los seguros que comprende el régimen obligatorio.

Con dicha reforma los pensionados que obtengan una pensión garantizada podrán desempeñar un trabajo remunerado y así tendrán un ingreso adicional, lo cual mejorará el nivel de vida personal y familiar. Por un lado, se prolongará la vida laboral para aquellas personas mayores que así lo deseen, pues en la actualidad existen buenas razones para querer permanecer activas más allá de la edad en que la LSS vigente les otorga el derecho a las pensiones de cesantía y vejez. Por otro lado, se beneficia a los patrones pues no tendrán que pagar cuotas obrero patronales y eso los alentará a contratar por medio tiempo a personas en edad avanzada.

Para incrementar la permanencia en el mercado laboral de los adultos mayores se debe proporcionar flexibilidad en cuanto a las horas de trabajo, por ejemplo, trabajar medio tiempo, es decir, el retiro no es en este caso una decisión de todo o nada.

En el futuro se requiere adoptar medidas en el orden laboral, para propiciar y alentar el trabajo de personas de mayor edad, pero a ese respecto, hay que tomar muy en cuenta los importantes estudios que desde hace varios años ha publicado la Organización Internacional del Trabajo en los que se demuestra, con experiencias amplias y fundadas de diversos países y actividades



productivas, que la productividad de los trabajadores de edad avanzada por encima de los sesenta o los sesenta y cinco años de edad, es comparable e inclusive a veces llega a ser mayor que la productividad de los jóvenes o de los trabajadores en edades intermedias.

La nueva cultura laboral hará comprensible y pondrá de manifiesto, que lo más importante es el poder disfrutar, durante el mayor tiempo posible de las capacidades como individuos activos. Una prolongación forzada tampoco es aplicable para todos. Desde luego, hay que tener en cuenta las necesidades de aquellas personas que hayan pasado su vida laboral en condiciones de trabajo difíciles. Se trata de buscar formas innovadoras que proporcionen los espacios y condiciones adecuados para que los adultos mayores que lo deseen puedan seguir contribuyendo su tiempo, energía y experiencia. Lo importante es que las personas mayores tengan la opción de realizar actividades productivas, que las mantengan conectadas y sintiéndose útiles a la sociedad.

La verdadera justificación para el otorgamiento de las pensiones debe condicionarse al hecho de que el trabajador, después de haber laborado y entregado sus esfuerzos en su vida activa, por condiciones de salud física o mental, no pueda seguir desempeñando un trabajo productivo. Solamente en este caso, es justificado en tanto social, como económicamente, el otorgamiento de la pensión, pero en ningún caso debe considerarse justificable que pensionar a trabajadores que conservan todavía una alta capacidad productiva y tampoco constituirse en un mecanismo de reemplazo, para las



empresas mediante despidos anticipados de personas de mayor edad, para librarse de las cargas económicas de prestaciones o simplemente para establecer una política particular de renovación de planta de trabajo.

El problema reside fundamentalmente en que las edades fijadas de jubilación han permitido o han propiciado el retiro artificial de la actividad, de una gran parte de la población que todavía está en capacidad de desarrollar una actividad productiva y remunerada, convirtiéndolos injustificadamente en elementos pasivos de la población.

En realidad, los gobiernos tiene y tendrán, que elegir entre una política que fomente la retirada de la actividad de los trabajadores de edad, con miras a la inserción laboral de los jóvenes y una política que apunte a retrasar, por el contrario, la retirada de la vida económicamente activa en nombre de consideraciones financieras, con la finalidad de mejorar la relación demográfica entre activos y pensionados.

Todos los problemas económicos, políticos y sociales deben ser resueltos, pero lo verdaderamente importante es que para muchos adultos mayores la extensión de su vida útil es también la extensión de su voluntad de seguir siendo útil a la vida de la sociedad, ya que, los adultos mayores representan una riqueza personal acumulada, un enorme potencial, que evidentemente puede contribuir creativamente a la solución de esos mismos problemas materiales.



Adicionalmente, el Estado deberá eliminar todo tipo de discriminación en el mercado de trabajo y garantizar una autentica igualdad de trato en la vida profesional. Entre los patronos existen estereotipos negativos sobre los trabajadores de edad, por ello el Estado deberá adoptar medidas para informar a los patronos y asesorarlos en la utilización de las capacidades de los trabajadores en edad avanzada. Así mismo, los trabajadores en edad avanzada deben gozar del derecho y acceso a los programas y servicios de orientación, capacitación y colocación; deberán tomarse medidas encaminadas a ayudar a las personas en edad avanzada a reencontrar un empleo.

Sin embargo, es conveniente dejar claro que no es una decisión puramente técnica sino que implica también una serie de consideraciones de carácter social y económico. En este orden, se requiere una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial y el potencial de inversión, pues afecta al costo de los factores de producción, el empleo, la distribución, los precios, la inflación, entre otros factores internos y externos que impactan a los sistemas de pensiones. Con ello se pretende destacar que no hay soluciones perfectas, pero sí quizá alternativas mejores en lugar de obligar al trabajador a constituir una pensión.

Por otra parte, convencer a las personas jóvenes de que ahorren no es fácil, porque los sueldos no son tan altos, y por tanto requieren destinar todo su dinero en todos los bienes y servicios que necesitan y les queda poco dinero



para mantener sus ahorros. Prefieren tener dinero ahora que después, aún cuando les paguen una prima adicional por mantener un cierto nivel de ahorro.

Para poder obtener una pensión decente, los trabajadores deberán ser capaces de entender cabalmente como funcionan actualmente sus sistemas de pensiones, para poder entender así, la magnitud de los cambios y poder sostener una discusión razonada acerca de la reforma requerida para hacer viable financieramente su pensión actual. De cualquier manera, resulta claro que cualquier solución elegida debe reunir al menos dos requisitos: la viabilidad financiera y aceptación social.

Existe un importante desconocimiento y un consiguiente desinterés de los actores sociales y políticos, respecto de la problemática del envejecimiento y de la necesidad de orientar los recursos y preparar a la sociedad para la presencia de un gran contingente de personas mayores. Predomina una imagen de la vejez asociada a estereotipos negativos, que desconocen el potencial del aporte al desarrollo de las personas mayores. La imagen de la vejez vinculada a la enfermedad, la pasividad, la dependencia y la discapacidad, es contrario a la realidad pues la vejez es sano, creativo, y con mayor capital individual y social que en las décadas pasadas.

Las advertencias han sido muchas y la tarea no es fácil. En unos años más, México se enfrentará a uno de sus mayores retos: el envejecimiento de su



población, algo que, además de tener implicaciones en el crecimiento económico y los sistemas de pensiones, traerá mayor demanda de servicios de salud, algo que podría agravarse de no contar con la infraestructura

En consecuencia la promoción del empleo puede paliar significativamente la carga de una población en proceso de envejecimiento y contribuir al bienestar general. Para muchas personas, el empleo no es sólo una manera de ganarse la vida sino también un medio para convertirse en un miembro productivo de la sociedad.

Finalmente, no debe olvidarse que la seguridad social es uno de los instrumentos existentes más valiosos para lograr, en forma organizada y en un contexto de solidaridad, la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar. 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 resultados.



CONCLUSIONES

Primera. Las contingencias sociales constituyen un fenómeno que en mayor o menor grado han 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 de cada época.

Segunda. La seguridad social es todo un sistema de protección que pretende amparar al individuo frente a las contingencias de la vida y promover su bienestar. El fundamento constitucional de la seguridad social se encuentra en el artículo 123, del cual emana la LSS vigente.

Tercera. Se argumentó para reformar la LSS de 1973, que la transición demográfica afectaba el financiamiento del IMSS ya que había aumentado la esperanza de vida y disminuido la tasa de natalidad y mortalidad, sin embargo, el verdadero problema fue que el dinero obtenido del cobro de las cuotas obrero patronales había sido canalizado a otras áreas, por lo que a futuro no tendría capital para hacer frente tanto a los pensionados que en ese momento tenía, ni a los que en algunos unos años tendrían derecho a la pensión.

Cuarta. Para estar al corriente de las nuevas necesidades y demandas de la sociedad fue necesario cambiar de un modelo de reparto de la LSS de 1973, por otro, de capitalización individual con contribuciones definidas y administración privada de la LSS vigente.



Quinta. En la actualidad los trabajadores que se quieran pensionar tienen dos opciones a elegir, ya sea pensionarse bajo la LSS de 1973 en donde el Gobierno Federal a través del IMSS proporciona la pensión o bajo la LSS vigente basándose en su cuenta individual.

Sexta. Mediante el modelo de capitalización individual se establece una relación estrecha entre contribuciones y beneficios, por lo que las pensiones se encuentran sujetas a lo que el trabajador acumula a lo largo de la vida laboral. Por tanto, aquellos que permanezcan desempeñando un trabajo el mayor tiempo de su vida tendrán como consecuencia una mejor pensión, en contraposición con aquellos trabajadores de salarios bajos o que no se encuentren inscritos al IMSS, correrán el riesgo de no generar los fondos suficientes para financiar su pensión.

Séptima. Se constató que el modelo de capitalización individual es en esencia un sistema de ahorro e inversión, por lo que el éxito del sistema dependerá en gran medida de la continuidad de la carrera salarial y de los años que el trabajador se encuentre cotizando.

Octava. Este análisis descubrió que si bien es cierto, que es un avance que el trabajador conozca las cantidades que se depositan en su cuenta individual, también es cierto que ello no garantiza el pago de las cotizaciones por parte del



patrón. Asimismo, los trabajadores de ingresos bajos no generan durante toda su vida los fondos suficientes para una pensión. En base a las estadísticas existe una diferencia significativa entre el número de afiliados y el número de cotizantes por las altas tasas de desempleo.

Novena. El modelo de capitalización individual no pensó en que por un lado, existen personas con capacidad contributiva permanente y suficiente para generar una pensión y, por el otro, personas con capacidad reducida o nula, como es el supuesto de los trabajadores que tienen bajos salarios o alta rotación.

Décima. Se observó que las aludidas libertades del trabajador en el ámbito jurídico tienen un margen restringido, sirve de ejemplo la divergencia entre el principio de propiedad privada en que se sustenta el fondo de pensiones y la incapacidad del trabajador para disponer de éste en los términos que quiera en su provecho directo.

Décima Primera. A diez años de vigencia del sistema de capitalización individual se observó que hay una tendencia monopólica de las administradoras, pues sólo seis Afores de las 21 existentes aglutinan casi más del 50% de los trabajadores registrados, el sistema actúa y depende de los efectos que produce la economía.



Décima Segunda. Se confirma que la realidad actual y las perspectivas para el futuro de las pensiones de cesantía y vejez se encuentran sujetas al envejecimiento de la población, pues según la Conapo las esperanzas de vida para el 2010, son de 73.1 años para hombres y 77.8 años para mujeres. La gradual concentración de personas de la tercera edad es evidente.

Décima Tercera. Además, es posible que la falta de empleo y el aumento del empleo informal, provoquen que 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 o retiros programados. Se otorgarán 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 suficiente para vivir de manera decorosa.

Décima Cuarta. Luego entonces, quizás constituya la pensión mínima, la única posibilidad de contar con un ingreso mínimo, sin embargo, que el IMSS suspenda la pensión garantizada cuando los pensionados reingresen a un trabajo sujeto al régimen obligatorio vulnera su seguridad jurídica y económica y los obliga a seguir subsistiendo con dicha pensión.

Décima Quinta. La realidad es que las pensiones que actualmente se brindan no cubren las necesidades básicas del pensionado, pues en la actualidad nadie



sobrevive con un salario mínimo diario, esto orilla a los pensionados a realizar trabajos dentro del comercio informal, con la finalidad de no perder su pensión.

Décima Sexta. En razón de que han aumentado las esperanzas de vida, que existen pensionados que todavía pueden desempeñar algún trabajo y que las pensiones garantizadas no son suficientes, considero necesario reformar el artículo 173 en su primer párrafo con la finalidad de permitir que un pensionado pueda gozar de su pensión garantizada y desempeñar un trabajo dentro de la economía formal.

Décima Séptima. Con dicha reforma los pensionados que tengan una pensión garantizada podrán desempeñar un trabajo y con ello se complementará su pensión, lo cual mejorará su nivel de vida.

Décima Octava. El bienestar social sólo puede ser general y perdurable si se impulsa a través de la generación de empleos bien remunerados, para aumentar la permanencia de los pensionados por cesantía y vejez en un empleo será necesario flexibilizar las horas de trabajo, es decir, trabajar medio tiempo. Como dato importante la OIT señaló que la productividad de los trabajadores en edad avanzada, es comparable e inclusive mayor a la productividad de los jóvenes.



Décima Novena. Al adoptar esta reforma los pensionados decidirán si desean permanecer activos más allá de las edades que establece la LSS vigente, con los beneficios de obtener su pensión y tener un ingreso adicional. Asimismo, los patrones se beneficiarán pues no tendrán que pagar cuotas obrero patronales por contratar los servicios de personas en edad avanzada.

Vigésima. Por último me sumo a todos aquellos que han reflexionado sobre el tema, al preocuparse por el trabajador para cuando decida retirarse y pueda ser asumido el hecho con dignidad y decoro, proporcionándoles los medios necesarios para realizarlo, lo cual tendrá como resultado una relativa tranquilidad.

Vigésima Primera. Para finalizar, nuevos debates, nuevas tendencias y nuevas necesidades son algunos de los escenarios en los cuales se ven inmersos los sistemas de pensiones de cesantía y vejez, pero la defensa de la concepción que les dio origen es una tarea que los interesados en la seguridad social no pueden posponer, siempre en aras de encontrar una fórmula que permita conciliar el desarrollo económico con el respeto a este derecho social.



BIBLIOGRAFIA

1. ALMANSA PASTOR, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, 6ª Edición, Editorial Tecnos, España, 1889.
2. AMEZCUA ORNELAS, Norahenid, *Las Afores paso a paso*, 3ª Edición, Editorial SICCO, México, 1997.
3. ARCE CANO, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Editorial Porrúa, México, 1972.
4. BLASCO LAHOZ, José Francisco, *Curso de seguridad social*, 5ª Edición, Editorial Tirant lo Blanch, España, 1998.
5. BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, Editorial Harla, México, 1987.
6. CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual*, 20ª Edición, Editorial Heliasta.
7. CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Introducción al derecho mexicano, derecho de la seguridad social*, Editorial UNAM, México, 1981.
8. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, *Informe Semestral al Congreso*, julio-diciembre, 2006.
9. CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, México, 2006.
10. DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo, Tomo II*, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.



11. GALLO, Miguel Ángel, *Historia universal moderna y contemporánea 1*, Editorial Quinto Sol, México, 1997.
12. GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *El derecho social y la seguridad social integral*, 2ª Edición, Editorial UNAM, México, 1978.
13. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2001.
14. INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, *México: La reforma al sistema de pensiones*, Gaceta Económica, México.
15. MACIAS SANTOS, Eduardo y otros, *El sistema de Pensiones en México dentro del contexto internacional*, Editorial Themis, México, 1993.
16. MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, Editorial UNAM, México, 2005.
17. MORENO PADILLA, Javier, *Régimen fiscal de la seguridad social y SAR*, 2ª Edición, Editorial Themis, México, 1994.
18. NARRO ROBLES, José, *La seguridad social Mexicana en los albores del siglo XXI*, 1ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
19. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS, *El envejecimiento de la población mundial: Informe sobre la situación en 1991*, Nueva York, 1992.



20. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Seguridad Social: Guía de educación obrera*, Publicación de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1995.
21. PEREZ CHAVEZ, José, *Conozca sus derechos y beneficios de seguridad social ante el IMSS, Infonavit y SAR*, 2ª Edición, Editorial Tax Editores Unidos, México, 2006.
22. PINA VARA, Rafael, *Elementos de Derecho Mercantil Mexicano*, 10 Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
23. RAMIREZ A. Ma. Isabel y Oswaldo Gmo. Reyes Corona, *Reformas a la LSS, comparativo con la ley que se reforma y comentarios a la misma*, Editorial Tax Editores Unidos, México, 2002.
24. RODRIGUEZ TOVAR, José Jesús, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Editorial Escuela Libre de Derecho, México, 1989.
25. RUIZ DURAN, Clemente, *Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI*, Fundación Luis Donaldo Colosio, 1ª Edición, Editorial Diana, México, 1992.
26. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, 5ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
27. SÁNCHEZ LEON, Gregorio, *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*, Editorial IMSS, México, 1997.
28. TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales, *Derecho de la seguridad social*, 2ª Edición, Editorial Pac, México, 1992.



29. TRUEBA URBINA, Alberto, *Derecho Social Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1978.

30. VALLS HERNANDEZ, Sergio, *Seguridad Social y Derecho*, 2ª Edición, Editorial Tax Editores Unidos, México, 1999.

31. VIVEROS MADARIAGA, Alberto, *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001.

LEGISLACION

32. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 155ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

33. *Ley del Seguro Social*, publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, 7ª Edición, Editorial Tax, México, 2007.

34. *Ley del Seguro Social*, publicada en el DOF el 12 de marzo de 1973.

35. *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, publicada en el DOF el 24 de abril de 1972, 7ª Edición, Editorial Tax, México, 2007.

36. *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, publicada en el DOF el 23 de mayo de 1996, 7ª Edición, Editorial Tax, México, 2007.

MEDIOS ELECTRONICOS

37. Página web de la Consar, www.consar.gob.mx