



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

“El sistema de pensiones: ¿a quién beneficia  
afore, siefore o trabajador?”

TESIS

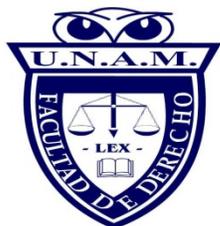
que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DAVID FRANCO FONSECA

ASESOR:

MTRO. VICTOR MANUEL DÁVILA BARRAZA





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

La presente tesis profesional, fue elaborada en el Seminario de Derecho Administrativo, turno vespertino a cargo de la Dra. Sonia Venegas Álvarez.

Con profundo agradecimiento a mi alma mater UNAM, por haberme permitido formar parte de ella desde la educación media superior y por la gran oportunidad que me brinda de obtener un título universitario avalado por ella.

Con admiración, respeto y agradecimiento al Mtro. Víctor Manuel Dávila Barraza, por su asesoría, paciencia, compromiso y apoyo para que el presente trabajo fuera concluido.

Con profundo respeto y admiración a la Dra. Sonia Venegas Álvarez, Directora del Seminario de Derecho Administrativo, Turno vespertino, por su calidad humana, conocimiento y compromiso con los alumnos de la H. Facultad de Derecho.

A todos mis maestros de la Facultad de Derecho, que son parte de mi formación académica, mi más sincero agradecimiento.

A la persona que representa un pilar muy importante en mi vida, que con su apoyo y consejos he llegado hasta este lugar donde ahora me encuentro, materializando un largo proceso que comenzó unos años atrás, mis estudios profesionales, a la que le debo la vida y lo que soy. Con profundo amor, cariño y respeto a mi madre. Georgina Fonseca Naranjo.

A la persona que es mi otro soporte fundamental, a quien debo la vida y parte de lo que soy y que gracias a su paciencia, compromiso, entrega y apoyo, me ha impulsado a llegar a la cristalización de mis estudios profesionales, así como entender aspectos de la carrera profesional. Con admiración, amor, respeto y cariño a mi padre Lic. David Franco Lomeli.

Como ejemplo de superación y perseverancia, con mucho cariño a mi hermano Kevin David Franco Fonseca.

# EL SISTEMA DE PENSIONES: ¿A QUIÉN BENEFICIA AFORE, SIEFORE O TRABAJADOR?

## ÍNDICE

Protocolo de investigación.....	
Justificación.....	
Planteamiento del problema.....	
Hipótesis.....	
Métodos a aplicar.....	

## CAPÍTULO PRIMERO

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

I. Concepto.....	1
II. Los organismos descentralizados.....	2
A) Fines.....	11
B) Formas de la descentralización administrativa.....	11
III. Creación de instituciones descentralizadas por servicio.....	13
A) Concepto de descentralización administrativa por servicio.....	14
B) Elementos.....	15
C) Criterio legal.....	18

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

I. Antecedentes.....	21
II. Estructura administrativa.....	29

A) Órganos de gobierno.....	29
a) La Asamblea General.....	29
b) Consejo Técnico.....	30
c) Comisión de Vigilancia.....	31
d) Dirección General.....	32
B) Órganos de operación administrativa desconcentrada.....	33
C) Órganos colegiados tripartitas.....	35
D) Marco jurídico.....	37
IV. Régimen obligatorio.....	39
A) Seguro de riesgos de trabajo.....	39
B) Seguro de enfermedades y maternidad.....	46
C) Seguro de invalidez y vida.....	47
D) Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	51
e) Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales.....	53
V. Régimen voluntario.....	53
A) Seguro de salud para la familia.....	54
B) Seguros adicionales.....	55
C) Otros seguros.....	56

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE PENSIONES**

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	57
II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	60
III. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.....	61
IV. Ley del Seguro Social.....	66

V. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	70
VI. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	77
VII. Circulares emitidas por la CONSAR.....	80

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES**

I. Sistema de reparto o beneficio definido.....	99
II. Sistema de ahorro para el retiro 1992.....	101
III. Sistema de administradoras de fondo para el retiro 1997.....	105
IV. Cuenta individual, su integración y cuándo puede el trabajador disponer de los recursos de su cuenta.....	112
V. AFORES: administra las cuentas individuales del ahorro para el retiro.....	116
VI. SIEFORE: sociedad que invierte los recursos de los trabajadores.....	120
VII. Estado de cuenta.....	123
VIII. Adquisición de la pensión.....	125
IX. CONSAR: institución gubernamental que supervisa y vigila el sistema de pensiones.....	127
Conclusiones.....	133
Bibliografía.....	139

## **PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN**

### **JUSTIFICACIÓN.**

El propósito de éste trabajo no solamente es hacernos recordar aquella reforma que existió en el año de 1997 a la Ley del Seguro Social, con la cual surgió un nuevo sistema de pensiones conocido como ahorro individual, originando con ello la figura llamada Administradoras de Fondos para el Retiro, del cual una gran parte del sector de la población desconoce su funcionamiento; sino también un panorama de lo concerniente a la Administración Pública Descentralizada, donde localizamos a Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Organismos Descentralizados. En este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social al cual por mandato constitucional estaba facultado para cumplir la obligación de seguridad social a los trabajadores que no están al servicio del Estado y que le fue limitada con la nueva ley de 1997 retirándole un porcentaje considerable de recursos económicos que él administraba bajo el rubro de seguro de retiro y pasando a ser objeto de administración y beneficio a empresas privadas; Instituto del cual estudiaremos sus antecedentes, estructura administrativa y fundamento constitucional.

El panorama a dieciséis años de la reforma es desalentador e insuficiente para que un trabajador o su familia vivan decorosamente con la subcuenta de retiro, propiciando paulatinamente un problema social que podrá desencadenar la desaparición de estos organismos creados por el propio sistema como ha ocurrido en múltiples ocasiones, generándonos una disyuntiva; si regresárselo al Instituto Mexicano del Seguro Social o crear otro organismo fabricado por el legislativo para subsanar los errores que no se apegan a la realidad social del país y que se establecen como una copia de otros sistemas.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Tomando en cuenta que este tema de administradoras de fondos para el retiro es relativamente nuevo y que el objetivo fundamental del Gobierno de la República con esta reforma fue el mejoramiento de las condiciones de bienestar social de los trabajadores, por lo que los sistemas de ahorro se crearon para que los trabajadores pudieran mejorar su situación económica al momento de su retiro, al quedar incapacitados temporal o permanentemente, o bien, para mejorar la situación económica de su familia en caso de su fallecimiento. Dichos sistemas están encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores sujetos al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El desconocimiento de los trabajadores de las afores y aquella falsa idea vendida a éstos por las administradoras, de que los que resultan beneficiados son ellos, cuando en realidad lo que se puede percibir es que hay un gran sistema maniatado para conseguir ganancias a costa del dinero propiedad de los trabajadores y al mismo tiempo éste se encuentra en un riesgo latente a los caprichos del comportamiento de la economía, pudiendo aumentar o disminuir en el peor de los casos en inversiones riesgosas para obtener mayores rendimientos, de los cuales la mayor parte de la ganancia se queda en manos de las administradoras, de las sociedades de inversión y en menor cantidad el trabajador titular de la cuenta individual.

## **HIPÓTESIS**

Se dará una respuesta al planteamiento que dio origen a la presente investigación, si realmente dicha reforma a la Ley del Seguro Social en 1997 buscaba el beneficio económico del trabajador, o el de las administradoras y

sociedades de inversión; Asimismo si fue o no favorecedor para la clase trabajadora del país haber pasado de un sistema de reparto a uno individual.

## **MÉTODOS A APLICAR**

Método deductivo: es aquel que va de lo general a lo particular, parte de los datos generales aceptados como verdaderos, para deducir por medio del razonamiento lógico, varias suposiciones, es decir; parte de verdades previamente establecidas como principios generales, para luego aplicarlo a casos individuales y comprobar así su validez. Este método se aplicará, partiendo de la transformación del sistema de pensiones que había regido nuestro país a la clase trabajadora, si tuvo en beneficio colectivo o individual.

Método inductivo: es aquel método científico que obtiene conclusiones generales a partir de premisas particulares. La aplicación de este método se efectuará al señalar el sacrificio que las reformas generaron en los trabajadores en lo individual, buscando un beneficio colectivo real o irreal.

Método comparativo: es que permite entender un orden jurídico diferente que el propio y navegar a través de diferentes sistemas jurídicos; se utiliza también para entender el origen de ciertas instituciones jurídicas. A través de un estudio comparativo de las leyes del Seguro Social 1973 y 1997, ver los aspectos positivos, negativos y retrocesos o avances del sistema de pensiones.

Método jurídico: cualquier técnica de aproximación al fenómeno jurídico en su realidad histórica, humana y social, además de la técnica de interpretación del derecho. Con base en éste, se concluirá si la necesidad social de la clase trabajadora asalariada, sobrepasa la dinámica jurídica del sistema de pensiones, que podría desencadenar un conflicto social a corto plazo y qué consecuencias originaría en la estructura del sistema de pensiones.

# CAPÍTULO I

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

### I. Concepto.

Forma de organización de la administración pública del Estado, conformada por un conjunto de órganos creados por éste, que dependen indirectamente del Poder Ejecutivo federal, los cuales colaboran en la prestación de un servicio público o social, realización de actividades que corresponden a áreas estratégicas y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social o seguridad social, que por ley están sujetos al control y vigilancia de la administración pública centralizada; cuentan con elementos personales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

*“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o*

*entre éstas y las Secretarías de Estado.”<sup>1</sup>*

Se caracteriza porque la intervención del Ejecutivo es contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Con base en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, el 31 de diciembre de 1976, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual ha sido objeto de trascendentales reformas.

En los primeros artículos la mencionada ley establece, que la administración pública federal está conformada por la centralizada y paraestatal; la primera se integra con las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; pero también debemos considerar como un integrante de la misma a la Procuraduría General de la República, en tanto que la segunda de ellas se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos

## **II. Los organismos descentralizados.**

La descentralización administrativa es una tendencia que encontramos en la mayoría de los sistemas actualmente, esto es debido al crecimiento exorbitante de las necesidades de carácter público a las que el Estado está obligado a satisfacer. Tiene su origen en Francia a partir de la institución denominada establecimiento público, que se caracteriza por la personificación de los servicios públicos y el menester de atenderlos con un personal técnico especializado, con independencia presupuestal, que diera flexibilidad a

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013.

las necesidades económicas del servicio y libre de los problemas que impone la burocracia centralizada.

La paraestatalidad deviene con las reformas al artículo 90 de nuestra carta fundante en el año de 1981, al brindársele un mismo nivel constitucional que la centralizada, ambas normadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontrando su organización y control debidamente garantizados, no siendo impedimento para esto la modalidad que adopte la descentralización.

Esta forma de organización “busca fundamentalmente dos fines: aligerar un tanto al Estado de las cargas que le impone actualmente la colectividad y satisfacer ciertas necesidades de una manera pronta y eficaz, por medio de diversos entes...”<sup>2</sup>

Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, reglamentación propia y específica y realizan por sí mismos el desarrollo de sus actividades.

El fundamento constitucional que determina la creación de los organismos descentralizados y las entidades que hoy se conocen como sector paraestatal, lo encontramos en los artículos 90, 92 y 93 de nuestra carta fundamental y el Congreso Federal es el único facultado para crear organismos descentralizados mediante leyes, empero en nuestro país la forma que predomina es por medio de decreto presidencial.

---

2 Op. cit. PÉREZ DE LEÓN E. Enrique. *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*. 12° edic. Editorial Porrúa. México 1991. p. 213

Atendiendo al párrafo anterior, existe una postura en contra a que el Presidente cree los organismos descentralizados tal y como lo plantea Martínez Morales "...los organismos descentralizados deben ser creados por ley del Congreso y no por decreto presidencial, como también lo permite la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así los entes que surjan de un acto presidencial y no por una ley de Congreso de la Unión, serán reputados anticonstitucionales"<sup>3</sup>

Esto es así dado que el Congreso de la Unión es el único facultado para expedir leyes y éstas a su vez crean situaciones generales, por lo que la creación de dichos entes a través de decretos presidenciales ha sido cuestionada por la doctrina "en los términos del artículo 126 constitucional, su creación corresponde a la ley, dado que implica la constitución de un patrimonio y la aprobación de un presupuesto y además, porque la creación de semejantes personas de derecho público debe ser producto de la actividad del cuerpo legislativo cuyo debate permite evaluar la conveniencia o inconveniencia de hacerlo."<sup>4</sup> ; también cabe mencionar que la facultad conferida al Congreso de la Unión en la fracción XI del artículo 73 de nuestra Constitución Política, de crear y suprimir empleos públicos, así como aumentar o disminuir sus dotaciones, es materialmente ejecutada por el Ejecutivo, cuando dicha atribución única y exclusivamente le corresponde al Congreso federal.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo primero dice:

---

3 Op. cit. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*. Editorial Harla. México 1991.p.131

4 Op. cit. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*.3° edic. Editorial Porrúa. México 2011. p. 487

*“La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.*

*Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.<sup>5</sup>*

Atento al artículo anterior, cabe mencionar que quedan exceptuados de la aplicación de la legislación, las instituciones que por ministerio de ley se les otorga autonomía: universidades e instituciones de carácter superior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la paraestatal se encuentra conformada por:

- 1.- Organismos descentralizados.
- 2.- Empresas de participación estatal.
- 3.- Instituciones nacionales de crédito.
- 4.- Organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

---

5 Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación. 14 de mayo de 1986.

5.- Instituciones nacionales de seguros y fianzas.

6.- Fideicomisos públicos.

Estos organismos tienen como características principales las siguientes tal y como nos lo menciona el Dr. Fernández Ruiz en su obra:

“1.- Su establecimiento mediante ley o decreto.

2.- Personalidad jurídica propia.

3.- Patrimonio propio.

4.- Estatuto y regulación específicos.

5.- Realización de una actividad técnica.

6.- Tutela y vigilancia por parte de la administración central.”<sup>6</sup>

En la creación de estos entes, los requisitos a cubrir según la legislación de las entidades paraestatales a continuación se enumeran:

1. La denominación del organismo.
2. El domicilio legal.
3. El objeto del organismo.
4. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.
5. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos.

---

6 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*.3.pp. 487 y 489

6. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables.
7. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo
8. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades.
9. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Respecto a este último requisito, entendemos que se alude a la regulación de la relación laboral de los trabajadores; Martínez Morales nos precisa: "...sus relaciones laborales están reguladas por el apartado "A" del art 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, aplicables a la generalidad de trabajadores y patronos, además de que el vínculo organismo- trabajador no se establece en virtud de un nombramiento, sino por un contrato de trabajo." <sup>7</sup>

Siempre dicha relación para este tipo de entes será regida por el precepto constitucional y apartado ya antes mencionado; esto es, a pesar de formar los organismos descentralizados parte de la administración pública federal, al poseer ellos su personalidad jurídica propia, da como resultado que no se les puedan aplicar las mismas reglas que para los trabajadores al servicio del Estado, ya que para éstos últimos se les aplica el apartado "B" del artículo 123 constitucional y la ley reglamentaria respectiva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus primeros artículos determina que es aplicable a las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por la otra.

---

7 Op. Cit. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Segundo Curso*. p.330

Para no dejar duda a lo antes mencionado, recurriremos a dos criterios desprendidos de una jurisprudencia y otra de una tesis aislada respectivamente:

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.** *El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional. (No. Registro: 200,199, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario*

*Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52).*

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.**

*Dispone el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rigen por las leyes que expidan las Legislaturas de los mismos, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, que son la Ley Federal del Trabajo respecto del apartado A, que comprende a la materia de trabajo en general, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que desarrolla los principios comprendidos en el apartado B, fuente del derecho burocrático; por esta razón, es este último apartado el aplicable a las relaciones de trabajo habidas entre los Poderes de los Estados federados y sus trabajadores, según se concluye si se atiende al párrafo introductorio del artículo 116 aludido, que divide al poder público de los Estados en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y lógica la consecuente necesidad de que en la esfera local sea pormenorizado legalmente. En conclusión, y atento que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia firme que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, debe establecerse que las relaciones laborales de dichos organismos de carácter local con sus trabajadores escapan a las facultades reglamentarias de las Legislaturas Locales. (No. Registro: 196,539, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la*

*Federación y su Gaceta, Tomo VII, Abril de 1998, Tesis: P. XXV/98, Página: 122).*

Las condiciones a las que se deben apegar al momento de concebir a estos organismos, se desprende de la propia ley que el Órgano de Gobierno es el encargado de expedir el estatuto orgánico, en el cual se sientan las bases de organización, facultades y funciones de las diversas áreas que los integran. Para la extinción de éstos, deben obedecerse las mismas formalidades que las de su creación, quedando precisadas en la respectiva ley o decreto la forma y términos en que se extingan o liquiden.

Asimismo la administración de estos organismos descentralizados, se encuentra a cargo del Órgano de Gobierno antes citado, conformado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios con sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

Este órgano se reúne con la periodicidad que su estatuto orgánico señale, sin que pueda ser menor a cuatro veces por año; podrá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, siempre y cuando la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad para caso de empate.

El Director General, será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno.

## **A) Fines.**

El objeto de los organismos descentralizados se encuentra establecido en la ley, que por mandato de ésta son los siguientes:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Podemos resumirla en la satisfacción del interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa, cumpliendo determinadas atribuciones propias del Estado que requieren ser atendidas, tal y como lo señala Faya Viesca: "...Los organismos paraestatales tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, insertando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal."<sup>8</sup>

## **B) Formas de la descentralización administrativa.**

Un Estado recurre a la organización administrativa para facilitar y tener un adecuado funcionamiento respecto su actividad administrativa; la organización puede ser centralizada, desconcentrada y la descentralizada que es la que nos interesa.

La centralización la vemos plasmada en la Administración Pública Federal, en el que los órganos dependen de manera directa e inmediata del poder Ejecutivo.

---

<sup>8</sup> Op cit. FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. 2ª edic. Editorial Porrúa. México 1983. pp. 576 y 577

Por otra parte, de la desconcentración podemos decir que se trata de entes creados bajo una relación de jerarquía con algún órgano centralizado, pero con autonomía técnica.

Finalmente podemos entender por descentralización como: “una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas”<sup>9</sup>

“En una primera aproximación a la descentralización, diré que ésta propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos en favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, mas no en una relación de jerarquía”<sup>10</sup>.

La descentralización tiene por objeto, realizar en mejor forma los fines del Estado, pudiéndose estructurar en los tres órdenes de gobierno con los que contamos; a nivel federal, local y municipal.

La doctrina establece dos formas de descentralización administrativa: por región o territorial y por servicio o funcional. La primera de ellas, “consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial.”<sup>11</sup> con base en esta definición, entendemos que el órgano al cual le ha sido encomendado satisfacer las necesidades de los integrantes de una región en específico, se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le

---

9 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*. P. 132

10 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. cit. p. 485

11 Op. cit. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 2009. p. 205

corresponde proporcionar. La segunda conlleva la creación de una persona jurídica con las características que ya se mencionaron con anterioridad, conformada por funcionarios que tengan conocimiento y preparación especial para la prestación de un servicio en específico.

### **III. Creación de instituciones descentralizadas por servicio.**

Como ya se mencionó anteriormente, la creación de una institución descentralizada se realiza de dos maneras, mediante una ley o decreto expedidos por el Congreso de la Unión o por un decreto emitido por el Ejecutivo Federal para:

**I.** La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

**II.** La prestación de un servicio público o social; o

**III.** La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Éstas se encuentran dotadas de:

**a)** Personalidad jurídica.

**b)** Patrimonio propio.

**c)** Régimen jurídico propio.

En mi opinión, la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los funcionarios que lo integren, ya que son nombrados por el Ejecutivo Federal, constituyéndose una relación jerárquica subordinada que es imperceptible a diferencia de la administración centralizada.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los directores de los organismos descentralizados, se encuentran obligados una vez abiertas las sesiones ordinarias de

acudir al Congreso de la Unión, cuando alguna de las Cámaras requiera de informes relacionados con asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo.

### **A) Concepto de descentralización administrativa por servicio.**

La descentralización es una forma de organización administrativa del Estado creada en el régimen jurídico de una persona de derecho público, en el que se le confiere a determinados órganos con personalidad jurídica y autonomía orgánica los cuales guardan relación indirecta con la administración central, para la realización de actividades de carácter administrativo e interés público a través de procedimientos técnicos.

Esta forma de organizar le permite al organismo descentralizado hacer un manejo independiente y responsable, obedece a razones técnicas, financieras y funcionales que desprenden al poder central de dar cumplimiento a nuevas necesidades que resulten pesadas las cuales deban manejarse bajo procedimientos de carácter técnico librándolos de la burocracia; y no debiéndose a factores políticos como en la descentralización administrativa por región o territorial.

La administración descentralizada por servicio, tiene su génesis en el derecho administrativo francés de su legislación y jurisprudencia; en la figura de establecimientos públicos, consistente en una persona moral, regido por normas de derecho público, ubicado dentro de la estructura del Estado y que tiene encomendado la realización de un fin determinado. Posteriormente en las comisiones y corporaciones administrativas norteamericanas, consistente en un ente de carácter político, con las características que revisten los organismos ya antes mencionados; de esta figura se puede hacer hincapié que se tomó en nuestro sistema la forma de creación de los organismos

descentralizados; sin embargo, a pesar de haberse querido adoptar el sistema de nuestro país vecino al ponerle el nombre de “comisiones” a determinados organismos y organizaciones, la mala adopción hecha en nuestro país, además de tener características propias nuestras instituciones y organización, hicieron que éste intento se viera frustrado.

Nuestras instituciones descentralizadas por servicio al impulso de la doctrina administrativa mexicana incorporada en la legislación nacional, ha logrado una evolución amplia en pro de nuestras propias exigencias, esto es, que no mantenemos un factor uniforme de descentralización, sino que a cada organismo se le otorga la organización más conveniente.

## **B) Elementos.**

Los elementos de una institución de carácter descentralizado por servicio, se encuentran establecidos en la ley o decreto que los organiza.

Se entiende a la descentralización administrativa como una organización de entidades autónomas a las que se les otorga poder de decisión que corresponde a órganos superiores, evitando los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados, derivando en un dinamismo al momento de ejecutar las actividades que le son encomendadas.

Con esto se pretende hacer más eficiente la acción del poder público, creando personas de derecho público que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de necesidades sociales. Esto no quiere decir que la descentralización desvincule totalmente al organismo del Estado, ya que éste se reserva determinadas facultades que mantienen vinculado con los organismos descentralizados, como

lo son la modificación de su régimen jurídico o retirar el subsidio que le da, ya que en un caso extremo puede derogar la ley que organiza el ente público, con lo cual pierde el carácter que reviste y se constituye en una entidad de otra naturaleza técnica o funcional. Para este supuesto se requiere de un mandato expreso que determine la nueva situación jurídica.

En la descentralización el poder central se reserva las funciones de tutela y vigilancia, “habida cuenta que dicha tutela y vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.”<sup>12</sup>, así como en el aspecto financiero. Esta facultad de vigía es la más importante de la que dispone el ejecutivo federal para mantenerlos controlados.

La descentralización administrativa implica el manejo de una actividad de carácter técnico, estatuto orgánico, funcionarios técnicos especializados en la materia, un presupuesto y régimen económico autónomo.

Los elementos atribuidos a los organismos descentralizados son los siguientes:

- 1- Son creados mediante o ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo.
- 2- Personalidad jurídica propia. “Dicha personalidad les permitirá realizar actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.”<sup>13</sup>
- 3- Régimen jurídico propio. Está regulada bajo una reglamentación específica acorde a su estructura y funcionamiento; “En ese instrumento, se expresa que son

---

12 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. cit. p.489.

13 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*. p. 134

personas morales, y se especifica su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna.”<sup>14</sup> así mismo debe contemplarse dentro de éste, las relaciones con el personal que laborará en dicho organismo.

- 4- Patrimonio propio. “Es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos.”<sup>15</sup> Una autonomía financiera los caracteriza, la cual es independiente al presupuesto del Estado, con lo cual se permite una amplia disposición de los fondos económicos para encaminar sus objetivos a cumplir.
- 5- Estructura. La estructura interna de cada organismo descentralizado, la encontramos precisada en la ley o decreto que los originó; puede cambiar dependiendo su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.
- 6- Finalidad. De acuerdo con la legislación la finalidad de estos organismos es: realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- 7- Denominación. Sirve dicho elemento para la identificación de un organismo descentralizado de otras instituciones similares.
- 8- Órganos de dirección. Reciben diferentes nombres dependiendo del organismo de que trate, en algunos se les denomina junta de gobierno, consejo de administración o asamblea general.

---

14 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*. p. 133

15Ibidem. p. 136

Están integrados por un órgano colegiado, constituido por representantes de entes centralizados y paraestatales. Las actividades de ejecución y representación de estos organismos estarán a cargo del director general, teniendo éste la posibilidad de otorgar poderes para determinadas actividades de carácter legal.

### **C) Criterio legal.**

En la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 31 de diciembre de 1970, establecía a los organismos descentralizados en su artículo 2° que disponía lo siguiente:

*“Para los fines de este Capítulo son Organismos Descentralizados, las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso del Estado, investidas de personalidad jurídica y patrimonio propios en el acto de su creación, siempre que reúnan los requisitos siguientes:*

*I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes del Estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno del Estado;*

*II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, incluyendo el de educación superior; la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado; la investigación científica y tecnológica; o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.*

*Para hacer referencia en esta Ley a los organismos descentralizados, se dirá únicamente "Organismos".*<sup>16</sup>

Esta ley determina el registro en el que deben inscribirse los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; también hace sujetos a éste a las empresas de participación minoritaria y los fideicomisos del Gobierno Federal, dejando exceptuadas las instituciones nacionales de crédito, seguros, fianzas y sus filiales, así como las instituciones docentes y culturales. No se establecen requisitos para la creación de las empresas de participación estatal o de los fideicomisos, estos últimos limitados por la Secretaría de Hacienda.

Para los efectos de su transformación, fusión, disolución o liquidación, se requería que la Secretaría del Patrimonio Nacional sometiese la autorización al Presidente de la República.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 14 de mayo de 1986 abrogando la ley anterior, en su primer artículo establece que es una ley reglamentaria del precepto constitucional 90, dejando clara la estructura y la figura preponderante del Presidente de la República Mexicana y la relación que existe entre éste y los organismos descentralizados; además nos deja conceptualizado dentro del cuerpo normativo qué son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos.

Asimismo dispone en su artículo 11 lo siguiente:

*“Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento*

---

<sup>16</sup> Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1970.

*de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a esta a los demás que se relacionen con la administración pública.”<sup>17</sup>*

Deja claro en este precepto, que dichos entes cuentan con esa característica esencial para desempeñar sus funciones para lo cual fueron creados, que es la autonomía de gestión; que como ya se ha mencionado anteriormente, esto significa que sin tener que estar bajo la aprobación de la administración central a cada rato, ellos mismos llevan a cabo las gestiones necesarias para ejecutar sus actividades de manera agilizada.

Con la legislación de 1986, se reglamenta la constitución, organización, funcionamiento, control, extinción, transformación y disolución de las empresas paraestatales.

---

17 Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación. 14 de mayo de 1986.

# CAPÍTULO II

## EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

### I. Antecedentes.

Debemos entender primeramente que un seguro social es un instrumento que forma parte de la seguridad social de un Estado, por medio del cual ésta se cumple; es decir, un conjunto de acciones que sirven para la protección de la sociedad de riesgos y contingencias que puedan suscitarse.

“En principio el seguro social constituye un instrumento de previsión social que se realiza a través del aseguramiento por parte de los empleadores a favor de sus empleados, en virtud de la responsabilidad legal de aquéllos respecto de las posibles y previsibles necesidades sociales que puedan acaecerles a los trabajadores”<sup>18</sup>

Así se concluye que derivado de un pago que hace el patrón, tendremos derecho a la protección para garantizarnos un bienestar y tener una vida digna.

El espíritu de protección social lo encontramos en Alemania, con el canciller de hierro Otto Von Bismark, quien creó tres sistemas copiando las técnicas de seguro privado los cuales son:

1. 1883: seguro de enfermedad.
2. 1884: seguro de accidentes de trabajo.
3. 1889: seguro de vejez e invalidez.

---

<sup>18</sup> Op cit. ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando. *Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social*. 1° edic. Editoria Porrúa. México 2007. p. 2

Bismark consideraba a los seguros como instrumentos de seguridad nacional, ya que tenía interés en los beneficios de la aristocracia y pensaba que era mejor darle al proletariado lo que necesitaba, antes de que esta clase se los quitara por la fuerza y por muy cara que fuera la seguridad social, resultaba menos gravosa que una revolución.

Es de señalarse que en 1911 se promulga el Código de los Seguros Sociales en Alemania, institucionalizado a través de la expedición de la Constitución de Weimar, al transcribir ésta lo mismo que el cuerpo legal de Seguros Sociales.

La creación del seguro social, surge a la luz de un sistema de producción capitalista, que pretende una paz social mediante una integración de la clase trabajadora a la sociedad evitando disconformidad de clases; Esta protección es garantizada por el Estado mediante una estructura establecida por éste, para la atención de necesidades de la clase obrera principalmente de carácter económico.

Aunado a lo anterior, debemos destacar la existencia del concepto seguridad social, que tiene estrecha relación con el de seguro social. “La expresión seguridad social, fue utilizada por primera vez en el congreso de Angostura, el 15 de febrero de 1819 por Simón Bolívar: El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”<sup>19</sup>

La Conferencia Internacional del Trabajo de 1944 en Philadelphia define a la seguridad social “Conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros por medio de una organización apropiada, una protección suficiente ante ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos...”

---

19 ALMANSA PASTOR, José M. citado por ÁVILA SALCEDO. Op cit. p.20

Existe como ya se mencionó una estrecha relación entre seguro social y seguridad social. Ésta última ha resultado difícil de definir, sin embargo se desprende de su definición que son meras providencias adoptadas por el Estado para proteger a la sociedad en su conjunto con recursos económicos basándose en la solidaridad.

La Ley del Seguro Social nos define a la seguridad social en su artículo 2°:

*“Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”<sup>20</sup>*

Lo contemplado en la mencionada ley no define en sí lo que es seguridad social, sino es la finalidad de ésta; sin embargo para poder llevar a cabo tales supuestos es necesario que se cuente con un seguro determinado para la materialización de ellos, por lo que se dice que el seguro social es un mero instrumento de la seguridad social.

“...La Seguridad Social se concreta en el conjunto de normas jurídicas que, mediante instituciones de previsión social o de seguro social, otorgan a la persona física el derecho a prestaciones asistenciales y económicas ante el acaecimiento de las contingencias sociales determinadas expresamente en la ley, con el fin de procurar de manera inmediata una existencia decorosa para él y sus

---

20 Ley del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación. 21 diciembre de 1995.

dependientes económicos, cuyo derrotero mediato será proyectado al bienestar general, garantizado por el poder coercitivo del Estado.”<sup>21</sup>

En la época revolucionaria mexicana, con la finalidad de lograr mayor justicia social e igualdad y la búsqueda de cambio de las condiciones existentes en el Porfirismo, nos dejó un legado sumamente importante; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, pionera en contemplar derechos sociales como garantías para los gobernados, en los que queda contemplada la seguridad social.

Anteriormente a nuestra carta magna, se promulgaron leyes en los años de 1904 y 1906 en los estados de México y Nuevo León respectivamente.

La primera fue por el Gobernador José Vicente Villada, mediante la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que tiene como finalidad normar la responsabilidad que tiene el patrón al suscitarse un accidente o la muerte de un empleado; La segunda promulgación hecha por el gobernador neoleonés Don Bernardo Reyes, Ley sobre Accidentes de Trabajo, la cual no comprendía enfermedades profesionales; sin embargo en esencia al igual que la ley del estado de México obligaba al empleador a pagar determinadas prestaciones derivadas de accidentes o muerte de sus trabajadores.

“El Partido Democrático, presidido por el señor licenciado Benito Juárez Maza, en su Manifiesto Político de 1° de abril de 1909 se comprometió expedir de una Ley sobre Accidentes de Trabajo, responsabilizando a las empresas.”<sup>22</sup>

---

21 ÁVILA SALCEDO. Op cit. p. 22

22 DIAZ LOMBARDO. Francisco. *El Derecho Social y la Seguridad Social*. Editorial Porrúa. México 1973. p. 139

Los diputados por Aguascalientes, presentan el primer proyecto de Ley Federal de Trabajo en 1913; en este mismo año el general Venustiano Carranza manifiesta en sesión del ayuntamiento de Hermosillo, que debían emitirse nuevas leyes protectoras para obreros y campesinos, buscando la igualdad, la justicia y la desaparición de los poderes para establecer la conciencia nacional, todo esto al terminar la lucha armada del Plan de Guadalupe.

En 1916 “Venustiano Carranza convocó a un congreso constituyente que se instaló solemnemente en Querétaro el 1° de diciembre de dicho año. Sus trabajos culminaron en la Constitución Político-Social de 5 de febrero de 1917, que entró plenamente en vigor el 1° de mayo de ese año...”<sup>23</sup>. Es en este momento cuando nuestra Constitución Política la cual hasta hoy en día sigue vigente con sus respectivas reformas, se ve cristalizada. La Carta fundante contempla imperativamente derechos sociales, donde engrana la seguridad social, quedando prevista en la fracción XXIX del artículo 123 expresando lo siguiente: “se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la prevención popular”

Este precepto establece seguro facultativo dejando a potestad de los Estados dictar en sus propias constituciones las medidas de previsión y seguridad, al no plantear la obligatoriedad se hacía más difícil que fueran implementados.

Posteriormente en 1929, durante el periodo presidencial de Portes Gil, se realizó una reforma a la fracción antes mencionada

---

23 DIAZ LOMBARDO. Francisco. p.139

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

La nueva redacción modifica la frase “utilidad social” por “utilidad pública”. “La expresión utilidad pública, obliga a convertir a los seguros sociales en un derecho exigible al poder público, y además, por las características de los sujetos que pretende proteger, se convierte en un derecho social.”<sup>24</sup> Fue hasta el año de 1974 que se realizó la última modificación durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, dando lugar a como se encuentra en la actualidad redactada la fracción XXIX.

Así las cosas, derivado de la penúltima reforma realizada al artículo 123 en su fracción XXIX, se intentó crear una Ley del Seguro Social en nuestro país. En el año de 1935 el presidente de aquella época Lázaro Cárdenas, envió al Congreso de la Unión un proyecto de ley; sin embargo éste intento se vio fallido ya que faltaron estudios actuariales.

No obstante lo anterior, fue hasta el año de 1942 momento preciso para favorecer que se implantara el seguro social durante el gobierno de Ávila Camacho, se envió la iniciativa de ley en diciembre de 1942, siendo aprobada por el Congreso de la Unión, publicándose en el Diario Oficial el 19 de enero 1943. “Esta ley creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como un servicio público nacional, con carácter obligatorio”<sup>25</sup> siendo la naturaleza del Instituto un

---

24 Op. cit. HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. *Seguridad Social en Crisis el caso del Seguros Social en México*. Editorial Porrúa. México 2008. p. 131

25 HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. p.134

organismo público descentralizado, con objeto de proporcionar y administrar el servicio público de seguridad social nacional de carácter obligatorio; momento en el cual se comenzó a ver cristalizada bajo una forma de constitución tripartita en el que participan Estado, patronos y trabajadores, siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social el que lleve dicha administración de las contribuciones realizadas por éstos; quedando la distribución de cuotas para los seguros de forma tripartita, a excepción de los que cubren riesgos profesionales quedando a cargo del patrón.

Remitiéndonos al artículo 5° de la Ley del Seguro Social, encontramos el fundamento de lo anteriormente dicho:

*“Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual también tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.”<sup>26</sup>*

Treinta años después se expide por segunda ocasión una Ley del Seguro Social de 1973; impulsando a la última reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional para el año de 1974 como se mencionó líneas anteriores, existiendo un mejor reconocimiento constitucional de seguridad social dándole una mayor solidez, sentándose así las bases de un nuevo modelo basado en el principio

---

26 Ley del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre de 1995

de solidaridad, que integró a sectores desprotegidos, no limitándose a proteger a aquellos que tuvieran una relación laboral para acceder a ella, sino cualquiera que la solicite cumpliendo con los requisitos que la ley contemple.

Una reforma trascendental para el año de 1992 a la ley, dio a luz el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR 92). “Este sistema se aplicó a los adicional de ahorro provisional obligatorio basado en cuentas de capitalización individual y aportes definidos.”<sup>27</sup>

Podemos decir que esta medida tomada tiene el carácter de complementaria al sistema de pensiones que ya imperaba en aquél entonces en nuestro país, coexistiendo el de reparto y de ahorro individual; sin embargo no debemos ignorar que el único obligado a hacer una aportación sería el patrón. Esta modalidad fue implementada primeramente en los trabajadores del sector privado y posteriormente para los que eran empleados del Gobierno, siendo la antesala del ahorro individual que fue implementado en la nueva ley del Seguro Social de 1995.

Finalmente tenemos una nueva ley que desmanteló la seguridad social existente en nuestro país, que fue aprobada en el año de 1995 entrando en vigor 1997. Esta legislación abrogó la anterior de 1973 y trajo consigo el surgimiento de un sistema de pensiones de ahorro individual, administrado por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y por las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), ambas bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). De ahora en adelante la administración del sistema de pensiones queda en manos del sector privado, ya no siendo el público quien lo haga, en

---

27 HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op.cit. p. 144

este caso aludiendo al Instituto Mexicano del Seguro Social, dejándose en el olvido ese principio de solidaridad intergeneracional que imperó por largos años en México.

## **II. Estructura Administrativa.**

### **A) Órganos de gobierno.**

Conforme al artículo 257 de la Ley del Seguro Social, los órganos superiores de dicho Instituto son cuatro:

- La Asamblea General.
- El Consejo Técnico.
- La Comisión de Vigilancia.
- La Dirección General.

#### **a) La Asamblea General.**

Esta es la máxima autoridad del IMSS, se encuentra presidida por el Director General, la cual deberá reunirse de manera ordinaria una o dos veces al año y extraordinariamente cuantas veces resulte necesaria, de conformidad con el reglamento de dicho órgano. Se integra por treinta miembros de manera tripartita, cuya duración es de seis años, pudiendo ser reelectos, siendo designados de la siguiente manera:

- I.** Diez por el Ejecutivo federal.
- II.** Diez por las organizaciones patronales.
- III.** Diez por las organizaciones de trabajadores.

Este órgano está facultado para discutir anualmente, para su aprobación o modificación el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el

presupuesto de ingresos y egresos para el año próximo, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

**b) Consejo Técnico.**

Este órgano funge como representante legal y el administrador del Instituto y se integra hasta por doce miembros, que conforme al artículo 263 de la LSS, cuatro de ellos le corresponde designar a los representantes patronales de la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado; cada uno de ellos contará con su respectivo suplente, con la particularidad de que el Ejecutivo federal de acuerdo a su estimativa y resulte conveniente, podrá disminuir a la mitad el número de representantes estatales.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión Social y el Director General, serán Consejeros del Estado. El Director General presidirá siempre el Consejo Técnico.

Para la elección de los integrantes del Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado, de los patronos y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de Consejero; dicha designación será hecha por la Asamblea General.

La duración de los Consejeros en su cargo será de seis años, pudiendo ser reelectos.

Entre las facultades del Consejo Técnico encontramos las siguientes: decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto conforme a la Ley y sus reglamentos, exceptuando los provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los

ramos de aseguramiento comprendidos en la legislación; resolver sobre las operaciones del instituto, quedando exceptuadas las que por su importancia correspondan a la Asamblea General; aprobar la estructura orgánica básica del Instituto a efecto de proponerla al Ejecutivo federal para su consideración en el reglamento interno del mismo, así como todo lo referente a la estructura ocupacional del mismo, sin perjuicio de los derechos de los trabajadores; convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria; entre otras.

### **c) Comisión de Vigilancia.**

Órgano designado por la Asamblea General, está conformada por seis miembros, dos por cada uno de los sectores que la representan con sus respectivos suplentes, durarán en su cargo un periodo de seis años con la posibilidad de ser reelectos; así mismo, el Ejecutivo federal podrá disminuir a la mitad su representación cuando lo estime conveniente. La designación de los miembros es revocable, siempre y cuando el sector que lo haya propuesto haga la petición y medie causa justificada, siendo la Asamblea General quien resolverá.

Las atribuciones del órgano en cuestión son las siguientes: vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo a las disposiciones de la ley y su reglamento; practicar la auditoría de los balances contables al informe financiero y actuarial y comprobar el avalúo de los bienes materia de operaciones del Instituto; efectuar sugerencias a la Asamblea General, al Consejo Técnico y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara la ley; presentar dictamen ante la Asamblea General sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico; en casos graves y bajo su responsabilidad, citar a la Asamblea General y Extraordinaria; etc.

#### **d) Dirección General.**

El Director General es quien preside este órgano, nombrado por el Presidente de la República, señalándose que éste debe ser mexicano por nacimiento y no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Sus atribuciones son presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecutar los acuerdos del Consejo; representar al Instituto con todas las facultades que corresponde a los mandatarios generales para pleitos y cobranza, actos de administración y de dominio y las especiales que requieren cláusula especial conforme al Código Civil Federal o cualquier otra ley, así como ante todas las autoridades; rendir al Consejo anualmente el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el periodo del próximo año; presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos; proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza que ocupen el nivel jerárquico inmediatamente inferior al Director General del Instituto; presentar anualmente al Consejo Técnico el informe financiero y actuarial; realizar todos los actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto; ejercer las funciones de presupuesto, conforme lo dispone la ley; presentar anualmente al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión los informes mencionados en la ley; las demás señaladas en la ley y su reglamento.

El Director General tiene la facultad de veto sobre las resoluciones que emita el Consejo Técnico, en los casos que lo prevea el reglamento. El veto sólo suspenderá la aplicación de la resolución hasta que la Asamblea General resuelva de manera definitiva.

## **B) Órganos de operación administrativa desconcentrada.**

De acuerdo al reglamento interno del IMSS, determina que estos órganos están jerárquicamente subordinados al Director General, tienen autonomía de gestión en los aspectos técnicos, administrativos y presupuestarios, quedando sujetos a las disposiciones expedidas por el Consejo Técnico y los demás Órganos Superiores del Instituto, así como a las disposiciones jurídicas aplicables en materia presupuestaria. Éstos comprenden las Delegaciones estatales y regionales y Unidades Médicas de Alta Especialidad.

El Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social dispone:

*Artículo 139. Las delegaciones del Instituto serán las directamente responsables de la operación de los servicios institucionales, excepto los encomendados a las Unidades Médicas de Alta Especialidad. Asimismo, establecerán la coordinación necesaria entre sus diferentes áreas, y proporcionarán a las unidades que las conforman los presupuestos y recursos necesarios para que éstas puedan cumplir de manera eficiente con las metas fijadas en los programas de trabajo.”<sup>28</sup>*

Asimismo nos determina dicho ordenamiento que las delegaciones regionales comprenden parte de uno o más estados, las estatales tienen circunscripción territorial en una sola entidad federativa y las del Distrito Federal comprenden una parte territorial del mismo. Los integrantes del Cuerpo de Gobierno delegacional, serán

---

28 Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación. 21 de septiembre de 2006.

nombrados por el Delegado con aprobación del director del Órgano Normativo respectivo.

Los órganos operativos de las delegaciones son:

- I. Las unidades de servicios médicos y no médicos necesarias para el funcionamiento de la misma.
- II. Las Subdelegaciones.
- III. Las Oficinas para Cobros del Instituto.

Las delegaciones se encuentran integradas por jefaturas y unidades administrativas, las cuales son autorizadas por la Dirección General o la Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones. Éstas tienen a su cargo el desempeño de las atribuciones que les señalen los manuales de organización respectivos; Logrando así que las funciones que deban realizar las delegaciones sean eficaces.

Las Unidades Médicas de Alta Especialidad se encuentran integradas por áreas médicas y administrativas. El nombramiento para la integración de su cuerpo de gobierno será realizado por el Director de la misma, con la aprobación del Director de Prestaciones Médicas y, en su caso, del Director del Órgano Normativo que corresponda. Ejercen nacionalmente facultades entre las que destacan: proporcionar atención en consulta externa, hospitalización médico quirúrgica, farmacéutica, en auxiliares de diagnóstico y tratamiento, y servicios de admisión continua de alta especialidad, a los derechohabientes que les sean remitidos por otras unidades médicas del Instituto, así como a los no derechohabientes que estén amparados en virtud de los diferentes convenios que contempla la Ley, sin afectar la atención de los derechohabientes y hasta el límite de su capacidad instalada; Prestar servicios de salud en aspectos preventivos, médico quirúrgicos y de rehabilitación de alta complejidad en sus áreas de especialización a la población señalada en la fracción anterior; Promover acciones para la

protección de la salud, en lo relativo a los padecimientos propios de sus especialidades; entre otras.

### **C) Órganos colegiados tripartitas.**

Estos órganos comprenden según lo dispuesto por el reglamento interno del Instituto: Los Consejos Consultivos Delegacionales y las Juntas de Gobierno de las Unidades Médicas de Alta Especialidad.

Los Consejos Consultivos son órganos de gobierno de las Delegaciones que dependen del Consejo Técnico, integrados por:

- I. El delegado del Instituto, quien fungirá como Presidente;
- II. Un representante del gobierno del estado sede de la Delegación, a invitación del Instituto, con su respectivo suplente;
- III. Dos representantes del sector obrero, con sus respectivos suplentes;
- IV. Dos representantes del sector patronal, con sus respectivos suplentes, y
- V. Un Secretario.

Los requisitos para ser miembro de éste órgano delegacional son: Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, tener residencia en la circunscripción territorial de la Delegación Estatal o Regional del Instituto que corresponda, tener experiencia en el régimen de seguridad social y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por la comisión de un delito intencional.

El reglamento indica que para la designación de los Consejeros que conformarán dicho órgano, primeramente el Consejo Técnico se dirigirá al gobierno del estado sede de la Delegación, así mismo a las

agrupaciones nacionales legalmente constituidas que representen en la respectiva jurisdicción el interés mayoritario de los trabajadores, a la Confederación de Cámaras Industriales y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, para que designen a sus representantes propietario y suplente, respectivamente, las cuales tendrán vigencia una vez que el Consejo Técnico emita el acuerdo correspondiente y los designados tomen posesión de su cargo. Éstos durarán en el desempeño de su puesto seis años, pudiendo ser reelectos, siendo revocable su designación en cualquier momento, previo aviso al Consejo Técnico.

Las Juntas de Gobierno de las Unidades Médicas de Alta Especialidad, son órganos de gobierno de las mismas, que dependen del Consejo Técnico de igual manera que el anterior, integrados por:

- I. Dos representantes gubernamentales, que serán:
  - a) El Director de Prestaciones Médicas, el que fungirá como Presidente de la Junta y, en su caso, a quién designe como su representante.
  - b) El Director de la Unidad Médica de Alta Especialidad que corresponda.
- II. Dos representantes del sector obrero, con sus respectivos suplentes;
- III. Dos representantes del sector patronal, con sus respectivos suplentes, y
- IV. Un secretario.

Para ser miembro de estas Juntas de Gobierno se establecen como requisito los siguientes: Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, tener residencia en el área de influencia de la Unidad Médica

de Alta Especialidad que corresponda, con excepción del Director de Prestaciones Médicas o de quién designe como su representante, tener experiencia en el régimen de seguridad social y recibir capacitación en administración de hospitales y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por la comisión de un delito intencional.

Asimismo, para la designación de los de los miembros que representarán al sector obrero y patronal, el Consejo Técnico recurrirá a las agrupaciones antes mencionadas como en el caso de los Consejos Consultivos Delegacionales, teniendo igualmente vigencia una vez que el Consejo Técnico emita el acuerdo correspondiente y los designados tomen posesión de su cargo. La duración del cargo será de seis años siendo operable la reelección y la revocación previo aviso al Consejo Técnico del Instituto.

#### **D) Marco jurídico.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La fracción XXIX del artículo 123, de acuerdo al texto actual establece a la Ley del Seguro Social como de utilidad pública, indicando los seguros que abarca dicho cuerpo normativo y los sujetos a los que se hace extensiva la protección que contempla ésta siendo los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Éste precepto es el que le da el fundamento constitucional a la Ley del Seguro Social vigente, al igual que los reglamentos promulgados por el Ejecutivo federal.

La Ley Federal del Trabajo. Esta ley reglamenta lo contemplado en el artículo constitucional 123 apartado A, que establece las generalidades del derecho del trabajo a observarse en las relaciones obrero patronales de carácter privado; no dejando de lado que también

contempla la de empleados del Estado en su apartado B; sin embargo la que es de nuestro menester es la primera mencionada.

Ley del Seguro Social. Es el ordenamiento que regula todo lo relativo al Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuanto a su estructura administrativa, facultades y atribuciones, sujetos a los que se les aplica la ley y los regímenes obligatorio y voluntario de aseguramiento. Se derivan de ésta ley, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, atendiendo a la facultad conferida por la propia Constitución Política en el artículo 89 fracción I:

- Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.
- Reglamento del Recurso de Inconformidad.
- Reglamento de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado.

La Ley Federal del Trabajo. Este cuerpo jurídico norma el derecho del trabajo, yendo de lo particular a lo general, recogiendo los derechos y principios que deben imperar en las relaciones de trabajo. Respecto a lo que nos interesa, esta ley sienta las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y patronos que deban intervenir en la designación de miembros de la Asamblea General; También establece la relación de las organizaciones nacionales de trabajadores y patronos que intervendrán en los nombramientos de sus representantes en la Asamblea General.

#### **IV. Régimen obligatorio.**

Se financia con las aportaciones realizadas por el patrón, empleado y el Estado, conforme a la Ley del Seguro Social dentro de este régimen se contemplan los seguros de: Riesgos de trabajo; Enfermedades y maternidad; Invalidez y vida; Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y Guarderías y prestaciones sociales.

Esta legislación de igual forma nos precisa quienes son sujetos de aseguramiento dentro de este régimen: las personas que presten de 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 de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón; los socios de las sociedades cooperativas y las personas que por decreto del Ejecutivo federal queden determinadas. También pueden de manera voluntaria ser sujetos a este tipo de aseguramiento al régimen obligatorio: los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y trabajadores al servicio de la administración pública de la Federación, entidades federativas y municipios, no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

##### **A) Seguro de riesgos de trabajo.**

Se considera como tales a los accidentes y enfermedades a los que los trabajadores se encuentran expuestos en el ejercicio o con

motivo de su trabajo. Para entender esto, debemos definir lo que es un accidente de trabajo y enfermedad ambas de trabajo.

La Ley del Seguro Social en su artículo 42 determina:

*“Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste.*

*También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél.”<sup>29</sup>*

Analizando el precepto, se observa que el único requisito es que se presente alguna eventualidad de manera inesperada con motivo del trabajo y que le ocasione al trabajador algunos de los supuestos contemplados en el artículo comentado, existiendo nexo entre ambos. El accidente de trabajo se caracteriza que no exige tiempo de espera, es decir, si inmediatamente de iniciada la relación laboral se llega a presentar, se actualiza el supuesto de tener derecho a las prestaciones que la legislación contempla de carácter económico, en especio o asistencial.

Por enfermedad de trabajo, entendemos lo que el artículo 43 de la ley antes citada establece:

*“Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de*

---

<sup>29</sup> Ley del Seguro Social.

*una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo”<sup>30</sup>*

Con base en este dispositivo, podemos remitirnos a la Ley Federal del Trabajo en la tabla que establece los padecimientos y enfermedades a los que pueden estar sujetos los trabajadores a consecuencia del desempeño de sus labores.

Los riesgos de trabajo pueden tener como consecuencia: Incapacidad temporal; Incapacidad permanente parcial; Incapacidad permanente total y Muerte.

La incapacidad temporal es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

La incapacidad permanente parcial, es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar; La Incapacidad permanente total, es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.

Las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo son en especie y económicas. En cuanto a las primeras, se establecen: Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; Servicios de hospitalización; Aparatos de prótesis y ortopedia y Rehabilitación.

En cuanto a las prestaciones económicas, la ley dispone que si la incapacidad inhabilita al trabajador para laborar, se pagará el cien por ciento del salario cotizado al momento de ocurrir el riesgo de

---

30 Ley del Seguro Social.

trabajo, subsidio que será otorgado en tanto no sea declarada la incapacidad permanente parcial o total, la que deberá realizarse dentro del término de cincuenta y dos semanas.

Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al setenta por ciento del salario en que estuviese cotizando; Tratándose de enfermedad de trabajo el cálculo se realizará con el promedio del salario base de cotización de las últimas cincuenta y dos semanas o las que tenga si el tiempo es menor para calcular el monto de la pensión.

Una vez declarada la incapacidad permanente parcial y ésta rebasa el 50%, el asegurado recibirá una pensión, otorgada por la institución de seguros que elija, calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidad de la LFT. Si la incapacidad es hasta del 25%, no se otorga pensión, solamente en sustitución una indemnización equivalente a cinco anualidades que le hubieran correspondido.

En caso de producirse la muerte, le corresponde al Instituto calcular el monto constitutivo para la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros, la cual a cambio de los fondos de la cuenta individual del trabajador fallecido se obliga a pagar periódicamente una pensión.

Las pensiones y prestaciones que derivan de la muerte del trabajador de acuerdo al artículo 64 en su tercer párrafo son:

*“1. El pago de una cantidad igual a sesenta días de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha de fallecimiento del asegurado.*

*Este pago se hará a la persona preferentemente familiar del asegurado, que presente copia del*

*acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral;*

*II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponde al viudo o concubinario que hubiera dependido económicamente de la asegurada. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida;*

*III. A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, que se encuentren totalmente incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo;*

*IV. A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, menores de dieciséis años, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano cumpla dieciséis años.*

*Deberá otorgarse o extenderse el goce de esta pensión, en los términos del reglamento respectivo, a los huérfanos mayores de dieciséis*

*años, hasta una edad máxima de veinticinco años, cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración, las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario y siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio;*

*V. En el caso de las dos fracciones anteriores, si posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del veinte al treinta por ciento, a partir de la fecha del fallecimiento del segundo progenitor y se extinguirá en los términos establecidos en las mismas fracciones, y*

*VI. A cada uno de los huérfanos, cuando lo sean de padre y madre, menores de dieciséis años o hasta veinticinco años si se encuentran estudiando en los planteles del sistema educativo nacional, o en tanto se encuentren totalmente incapacitados debido a una enfermedad crónica o discapacidad por deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, que les impida mantenerse por su propio trabajo se les otorgará una pensión equivalente al treinta por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total.”<sup>31</sup>*

Así las cosas, también puede existir la pensión por concubinato

---

31 Ley del Seguro Social.

señalando la ley que a falta de esposa tendrá este derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los últimos cinco años precedentes a su muerte, o con la que tuvo hijos siempre y cuando hayan permanecido libres de matrimonio.

Es importante resaltar que la Ley del Seguro Social no contempla a los matrimonios conformados por personas del mismo género, por lo que se les negaba la afiliación al régimen ordinario del Instituto a las parejas de este tipo; sin embargo, actualmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar la mencionada ley, determinó la inconstitucionalidad literal de la ley, al distinguir entre parejas del mismo y distinto sexo transgrediéndose el derecho de igualdad. El Instituto Mexicano del Seguro Social atendiendo a lo resuelto por la Sala del máximo tribunal, emitió un comunicado: *“Con motivo de la sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el pasado 29 de enero de 2014, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informa que los matrimonios formados por personas del mismo sexo serán sujetos de afiliación al régimen ordinario del Seguro Social.*

*Esta determinación es acorde con la interpretación realizada por la Suprema Corte a la Ley del Seguro Social, en el sentido de que aun cuando la ley hace diferencias en razón de género, debe entenderse que también protege a dichos matrimonios, lo cual respeta el principio pro persona, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Es una conquista que han logrado las personas homosexuales el ser tratados igual que los matrimonios conformados por hombre y mujer, es necesaria una reforma al cuerpo normativo que regula el seguro social, para que quede bien sentado el derecho que tienen los matrimonios del mismo género a ser afiliados al régimen ordinario y así no propiciar que por arbitrariedad o supuesto desconocimiento del

personal al no contemplarse esto en la ley, se haga una discriminación de tal índole.

Finalmente cuando no existan viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a una pensión, lo tendrán los ascendientes que dependían económicamente del fallecido trabajador, pensionándoseles con una cantidad del veinte por ciento de la pensión que le hubiera correspondido al asegurado, en el caso de incapacidad permanente total.

### **B) Seguro de enfermedades y maternidad.**

Dentro de este seguro se engloban enfermedades no profesionales, es decir que no tienen relación alguna con la actividad laboral que desempeña el trabajador ni al lugar donde la ejecute, pudiendo o no alterar la salud de tal manera que ocasione una incapacidad para trabajar. Por otra parte la maternidad queda asegurada desde la concepción hasta el puerperio.

Se encuentran amparados por este seguro: el asegurado; el pensionado por incapacidad permanente total o parcial, invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez y viudez, orfandad o ascendencia; la esposa del asegurado o concubina, el esposo de la asegurada o concubinario; la esposa del pensionado o concubina, el esposo de la pensionada o concubinario; los hijos menores de dieciséis años del asegurado y pensionado; los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años cuando estudien en planteles del sistema educativo nacional; los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de las asignaciones familiares,

así como los pensionados por incapacidad permanente; el padre o madre que viva en el hogar del asegurado; el padre o madre del pensionado que vivan en el hogar de éste.

Todos los sujetos antes mencionados, deben cumplir con depender económicamente del asegurado o pensionado y que éste asegurado tenga derecho a la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

Las prestaciones en especie en el caso de enfermedad no profesional se contempla la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. La asegurada en el caso del seguro de maternidad tiene derecho durante el embarazo, alumbramiento y puerperio a las prestaciones siguientes: Asistencia obstétrica; Ayuda en especie por seis meses para la lactancia; y una canastilla al nacer el hijo.

En el caso de enfermedad no profesional, el asegurado tiene derecho a prestaciones económicas. Consiste en un subsidio que se le otorgará cuando la enfermedad lo incapacite para trabajar, éste se le pagará a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad, mientras dure ésta y hasta por el término de cincuenta y dos semanas, pudiéndose prorrogar dicho pago hasta veintiséis semanas más si continuara incapacitado el asegurado. El subsidio será del sesenta por ciento del último salario diario de cotización, siendo este pagado por periodos vencidos que no excederán de una semana.

Para el seguro de maternidad, la asegurada tiene derecho a un pago durante el embarazo y el puerperio igual al cien por ciento del último salario diario de cotización.

### **C) Seguro de invalidez y vida.**

Dentro de este seguro quedan amparadas la invalidez y la muerte del asegurado o pensionado por invalidez, de acuerdo a la legislación del seguro social.

“...el riesgo protegido es una eventualidad, lo que contrasta con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuya naturaleza es provisional. Tanto la invalidez como la muerte son hechos cuya fecha en que se presentarán es incierta...”<sup>32</sup>

Entendemos como invalidez conforme a lo que la ley establece, una incapacidad de carácter general de origen no profesional, que imposibilita al sujeto asegurado a procurarse mediante trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la habitual, percibida durante el último año de trabajo. Dicha declaración de invalidez la hará el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las prestaciones otorgadas a los asegurados, que se encuentran en estado de invalidez son las siguientes:

- a) Pensión temporal.
- b) Pensión definitiva.

La primera de ellas queda a cargo del Instituto, es decir éste la paga al asegurado por periodos renovables en caso de existir posibilidad para existir recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Respecto a la segunda pensión, se otorga cuando es estimado el estado de invalidez de naturaleza permanente.

El requisito para tener el goce de las prestaciones en el ramo de invalidez, es tener acreditadas el pago de doscientos cincuenta semanas de cotización; haciéndose una excepción a ciento cincuenta semanas, cuando el dictamen de invalidez que emita el Instituto,

---

32 Nueva Ley del Seguro Social, Comentada, citado por ÁVILA SALCEDO. Op cit. p.124.

determine que ésta es de setenta y cinco por ciento o más. Cuando no se reúnan las semanas cotizadas, el declarado en estado de invalidez, podrá retirar el saldo de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición al momento que lo requiera.

El asegurado debe hacer la contratación con una Institución aseguradora de su elección, los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia, para que ésta le pague una pensión periódica durante la vida del pensionado.

El derecho a esta pensión comienza desde el día en que se produce el siniestro, si no se puede fijar tal dato, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtenerla.

El seguro de vida opera cuando el asegurado o pensionado por invalidez muere, dando derecho a sus beneficiarios las prestaciones siguientes: pensión de viudez; pensión de orfandad; pensión a ascendientes; ayuda asistencial a la pensionada por viudez en los casos que lo requiera y; asistencia médica. Los beneficiarios antes mencionados, elegirán la Institución de seguros que les otorgará su renta vitalicia.

Así las cosas, los requisitos a cubrir para ser acreedor a las prestaciones en cuestión son: que el asegurado al fallecer hubiera tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales o bien que se encontraba disfrutando de una pensión por invalidez y; que la muerte del asegurado o pensionado por invalidez no se deba a un riesgo de trabajo.

La pensión de viudez se le otorgará a la viuda o viudo del sujeto asegurado o pensionado por invalidez, a falta de éstos la concubina o concubinario, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Esta prestación será igual

al noventa por ciento de la que hubiera correspondido al asegurado en el caso de invalidez o de la que venía disfrutando el pensionado por este supuesto, teniéndose derecho al goce de ésta desde el día de fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez y cesando con la muerte del beneficiario, o cuando la viuda, viudo, concubina o concubinario contrajeran matrimonio o entraran en concubinato.

El derecho a pensión de orfandad recae sobre cada uno de los hijos menores de dieciséis años, pudiéndose prorrogar hasta la edad de veinticinco, si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Ésta será del veinte por ciento de la pensión de invalidez que el asegurado estuviera gozando al fallecer o de la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez; Si fallece el otro progenitor, la pensión aumentará a un treinta por ciento a partir del fallecimiento del ascendiente.

El derecho a goce de esta prestación comienza desde el día de fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez, y cesará con la muerte del beneficiario o cuando éste haya alcanzado los dieciséis años de edad o más de acuerdo a lo antes mencionado. Con la última mensualidad, se otorgará al huérfano un finiquito equivalente a tres mensualidades de su pensión.

Finalmente a falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, ésta será otorgada a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado por invalidez fallecido, por una cantidad del veinte por ciento de la pensión de la que gozaba el asegurado al momento de fallecer, o la que le hubiera correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

La cuantía de la pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del treinta y cinco por ciento del promedio de salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas cotizadas

anteriores al otorgamiento de la misma, o las que se tengan siempre y cuando sean suficientes para ejercer dicho derecho, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales. Cuando la pensión fuera inferior a la garantizada, el Estado aportará la diferencia, a fin de que el trabajador pueda adquirir una renta vitalicia.

El monto de la pensión de invalidez y vida, sirve de base para el cálculo de las que se derivan de la muerte del pensionado como del asegurado, al igual que para fijar la cuantía del aguinaldo anual, que no será inferior a treinta días.

#### **D) Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.**

Este seguro además de proteger como su nombre lo establece, el retiro, la cesantía en edad avanzada y vejez, incluye la muerte de los que ya han sido pensionados por éste.

El retiro consiste en recursos que son depositados en la cuenta del trabajador, siendo éste un ahorro forzoso no retirable de forma inmediata; Le corresponde al patrón cubrir dicha cuota, equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador.

La cesantía en edad avanzada es una figura que consiste en la privación de trabajo remunerado a partir de la edad de sesenta años. El principal requisito para poder gozar de todas las prestaciones de este ramo es tener reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil quinientas semanas cotizadas; si el cesante no cumple con las semanas establecidas en ley podrá optar por hacer el retiro de sus fondos de la cuenta individual en una sola exhibición, o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias.

Las prestaciones otorgadas por el Instituto son las siguientes: Pensión; Asistencia médica; Asignaciones familiares y Ayuda asistencial.

El asegurado que se encuentre en el supuesto de haber sido cesado y cumpla con los requisitos que dispone la ley, puede disponer de los recursos existentes en su cuenta individual, para posteriormente disfrutar de una pensión, teniendo dos alternativas: Contratar con una Institución de seguros de su elección una renta vitalicia, que será actualizada el mes de febrero de cada mes conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor o mantener su saldo de la cuenta individual en una afore, y efectuar retiros programados con cargo a ésta.

La vejez está protegida por el ramo del seguro que lleva éste nombre, las prestaciones que acarrea ésta para el asegurado son las mismas que las de cesantía.

El requisito primordial que da derecho al goce de éste, es tener la edad de sesenta y cinco años y el reconocimiento por el Instituto de un mínimo de mil doscientas cincuenta semanas cotizadas; si no se cumplen con las semanas cotizadas señaladas anteriormente, se da la opción de retirar los fondos de su cuenta individual o en su defecto continuar la cotización hasta cumplimentar el número de cotizaciones requeridas.

Asimismo el asegurado al reunir los requisitos de éste ramo, pueden disponer de sus fondos contenidos en su cuenta individual, con el fin de obtener una pensión de vejez, pudiendo contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección una renta vitalicia o mantener sus fondos en la cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro mediante la figura de retiros programados.

## **E) Seguro de guarderías y prestaciones sociales.**

El servicio de guardería es prestado a la mujer trabajadora, al trabajador viudo o divorciado o a aquél que se le ha confiado jurídicamente la custodia de sus hijos, que no pueden proporcionar los cuidados durante la jornada de trabajo en la primera infancia. El beneficio se extiende a aquellos que por resolución judicial ejercen la patria potestad y custodia de un menor, siempre y cuando los derechos de éstos se encuentren vigentes ante el IMSS.

El derecho a esta prestación lo conservan los sujetos primeramente mencionados, siempre y cuando no contraigan matrimonio o entren en concubinato. El servicio es prestado a menores desde los cuarenta y tres días de nacido hasta la edad de cuatro años y abarca los horarios de la jornada laboral ordinaria y diurna únicamente.

Respecto al ramo de prestaciones sociales, se entiende como tal a disposiciones encaminadas a cumplir con objetivos del sistema social. La legislación contempla a las institucionales y a las de solidaridad social como parte de éstas. Las primeras de ellas tienen como objetivo el fomento de la salud, la prevención de enfermedades y accidentes y de contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. Por consiguiente las segundas consisten en acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso la hospitalaria.

## **V. Régimen voluntario.**

Esta es una modalidad que opera por medio de un convenio celebrado entre ciertos sujetos con el Instituto Mexicano del Seguro Social, tal y como Ruiz Moreno nos aclara: “la incorporación de los sujetos al IMSS, depende esencialmente de un acto volitivo, expresado mediante la

manifestación escrita de la voluntad del propio interesado en acceder a tal esquema de protección, previsto por la ley.”<sup>32</sup> Se contemplan en la legislación que regula esta materia tres seguros; seguro de salud para la familia, seguros adicionales y otros seguros.

### **A) Seguro de salud para la familia.**

“El seguro de salud para la familia IMSS, está dirigido a los trabajadores del sector informal, se financia con las contribuciones de los propios afiliados y del gobierno federal.”<sup>33</sup>

Esto queda plasmado en la ley al declarar que este seguro se organizará en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separadas de la correspondiente a los seguros obligatorios.

Se pondera el derecho que las familias mexicanas tienen a un seguro de salud para los miembros que las conforman, se plasma que por medio de un convenio celebrado con el Instituto; el cual otorgará por éste ciertas prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.

Los sujetos incorporados a este seguro incluidos sus familiares o cualquier otro adicional, deben pagar una cuota anual ya establecida que será determinada de acuerdo al grupo de edades al que corresponda cada miembro de la familia. El Consejo Técnico tiene la facultad de determinar las cuotas que se aplicarán anualmente sin detrimento del principio de solidaridad social.

---

32 Op. cit. RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. 6°edic. Editorial Porrúa. México 2002.p.671

33 Op cit. SILVA ARCINIEGA, Ma. del Rosario y BRAIN CALDERÓN, Ma. Luis. “Validez y confiabilidad del estudio socioeconómico. UNAM. México 2006. p. 41

## **B) Seguros adicionales.**

Bajo este seguro se da la posibilidad de que el Instituto haga la contratación de seguros adicionales, para que éste pueda cumplir con la satisfacción de prestaciones pactadas en los contratos ley o colectivos de trabajo, que son superiores a las establecidas en el régimen obligatorio. Así el precepto 247 de la ley del Seguro Social determina:

*“Las condiciones superiores de las prestaciones pactadas sobre las cuales pueden versar los convenios, son: aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute; modificación del salario promedio base del cálculo y en general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute de las mismas.*

*Las prestaciones económicas a que se refiere el presente artículo corresponderán a los ramos de los seguros de riesgo de trabajo y de invalidez y vida así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.”* <sup>34</sup>

Cada vez que se le hagan modificaciones a los contratos colectivos de trabajo, serán revisadas las bases de contratación de los seguros adicionales; el Instituto con base en una valuación actuarial de tales modificaciones fijará el monto de las nuevas primas.

---

34 Ley del Seguro Social.

### **C) Otros seguros.**

Este tipo de seguro consiste en que previo acuerdo del Consejo Técnico, el Instituto otorgará únicamente a personas, grupos o núcleos de población de menores ingresos, cobertura de seguros de vida y otras, conforme lo determine el Gobierno Federal. De igual manera el Instituto previo acuerdo del órgano de gobierno antes mencionado, hará uso de sus servicios e infraestructura en apoyo a programas contra la marginación y pobreza, siendo éste proveído de recursos económicos por parte del Gobierno Federal para solventar los servicios que prestará para hacer frente a los apoyos y programas prestados.

Para finalizar, existen tres modalidades dentro del régimen voluntario aparte de las antes mencionadas, que aunque no son materia de estudio en el presente trabajo es pertinente hacer mención de ellas, ya que en la Ley del Seguro Social quedan establecidas: continuación voluntaria en el régimen obligatorio, incorporación voluntario al régimen obligatorio y de la seguridad social en el campo.

# CAPÍTULO III

## MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE PENSIONES

### I. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Nuestra ley suprema, es la base que da sustento al tipo de organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como la forma de creación de los diversos entes que las integran a la Administración Pública.

Conforme al artículo 90 constitucional, expresa lo siguiente:

*“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

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

*La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo*

*Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”<sup>35</sup>*

El precepto en mención nos deja aclarada que la administración pública paraestatal, la cual es de nuestro menester, forma parte de la Administración Pública Federal y cuenta con particularidades que la hacen distinta a la centralizada.

Es sabido que los organismos descentralizados se engloban dentro de la administración pública paraestatal, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su forma de creación es mediante ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo federal

Tanto el Congreso de la Unión como el Presidente de la República, quienes tienen tal derecho por mandato constitucional de iniciar decretos o leyes, siendo en este caso aplicable para la creación de los organismos descentralizados como el IMSS, que por medio de la Ley del Seguro Social de 1943 fue creado “respecto a la naturaleza del SS esta ley, en su artículo primero refiere que: “El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que establece con el carácter de obligatorio.”<sup>36</sup> y el ente que se encargaría de administrar y organizar la seguridad social del país sería el mencionado Instituto.

Asimismo recurriendo al artículo 123 apartado “A” fracción XXIX de nuestra Carta fundamental dice:

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

---

35 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917.

36. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. *El Sistema de Ahorro para el Retiro Aspectos Legales*. 2° edic. Editorial Porrúa. México 2010.p. 5

*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.”<sup>37</sup>*

Esta fracción es el fundamento constitucional de la Ley del Seguro Social, al mencionar que es de utilidad pública se traduce en exigible al poder público.

Prácticamente los seguros aludidos, son los que se contemplan en dicha ley y los sujetos a los que se les brinda la protección no se limita únicamente a trabajadores del sector privado, sino a otros grupos que la propia legislación contempla: socios de las sociedades cooperativas; las personas determinadas por decreto del Ejecutivo Federal; trabajadores de industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y no asalariados; trabajadores domésticos; ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio; entre otros. Esta protección más amplia, prácticamente ha existido desde la Ley del Seguro Social de 1973, ya que la antecesora a ésta se limitaba a trabajadores privados.

Por otra parte, esta ley da vida al Instituto Mexicano del Seguro Social como el encargado de la organización y administración del seguro social, sobreentendiéndose su constitucionalidad al tener tal carácter la ley que le dio surgimiento a dicho ente, cuya naturaleza es organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, con el carácter

---

37. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de organismo fiscal autónomo.

## **II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Esta ley data del año de 1976 con sus respectivas reformas, reglamenta el artículo 90 constitucional, y como su nombre lo evidencia, establece la organización de la Administración Pública Federal.

Así es necesario recurrir al primer artículo de la ley, para entender el objeto de esta:

*“Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*

*La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*

*Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”<sup>38</sup>*

Este precepto además de expresar que la ley sienta las bases de organización de la Administración Pública Federal, también la

---

38. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

conformación de la centralizada y paraestatal. Para nuestro estudio nos avocamos a la segunda de ellas, integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

En el título tercero denominado “Administración Pública Paraestatal”, encontramos el fundamento de creación de dichas entidades, quedando establecido en el artículo 45:

*“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”<sup>39</sup>*

Este artículo fundamenta que tal creación de entes integrantes de la Administración Pública Paraestatal sea por medio de un decreto o ley del Congreso Federal o decreto del Ejecutivo federal

### **III. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

Es una ley reglamentaria del artículo 90 constitucional, a efecto de entender su contenido nos remitimos a su primer artículo:

*“Artículo 1o.- La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento*

---

39. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

*y control de las entidades paraestatales de la*

*Administración Pública Federal.*

*Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.”<sup>40</sup>*

Este cuerpo normativo, excluye de su aplicación a Instituciones que por mandato de ley cuentan con autonomía, tales como: universidades e instituciones de carácter superior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor y la Agencia de Noticias del Estado Mexicano; estos mencionados se rigen por su propia normatividad.

Por otra parte, alude a ciertos organismos: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros; se les aplica la ley en lo relativo a funcionamiento, operación, desarrollo y control, pero en lo que atañe a su estructura, se rigen por su propia ley.

Los organismos descentralizados son creados con una finalidad, el artículo 14 dice:

---

40. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

*“Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

*I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*

*II. La prestación de un servicio público o social; o*

*III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”<sup>41</sup>*

Se les encomienda la realización de determinadas actividades, que por su naturaleza se requiere personal capacitado para prestarlo, así como una mayor agilidad, ya que, dado el mal concepto que se tiene del personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, es decir la burocracia, estos entorpecerían el desarrollo del objeto en cuestión.

Esta ley reglamentaria, nos especifica qué elementos debe contener la ley o decreto que da origen a los organismos descentralizados: denominación del organismo; domicilio legal; objeto del organismo; las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; forma de integrar el Órgano de Gobierno y de designación del Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables; facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal

---

41. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

del Organismo; Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo, que como ya se mencionó anteriormente siempre serán sujetas al apartado A del artículo 123 constitucional. De igual manera se debe incluir la forma en que será liquidado y extinto el organismo de que se trate.

Queda establecido en la ley en mención, que cuando algún organismo creado por el Ejecutivo federal ya no cumpla con su fin u objeto o por cuestiones de economía nacional o interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en atención a la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector al que corresponda el organismo, propondrá al Ejecutivo federal la disolución, liquidación o extinción, pudiendo también proponer la fusión.

Otro aspecto importante que se expresa, es acerca de la administración de dichos entes, que recaerá en un Órgano de Gobierno y su Director General. El Órgano de Gobierno se integrará por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios con sus respectivos suplentes, presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona designada por éste; El Director General será propuesto por el Presidente de la República o a indicación de éste por medio del Coordinador de Sector del Órgano de Gobierno del organismo de que se trate.

Así las cosas, nos indica la ley dentro de sus artículos, las veces que el Órgano de Gobierno se reunirá para sesionar y la cantidad de miembros presentes que se requiere para que dicha sesión sea válida, las facultades con las que los Directores Generales cuentan además de la representación legal. Asimismo se contempla el Registro Público de Organismos Descentralizados, que es llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Conforme al artículo 25 entendemos que actos son los que deben inscribirse que para tal efecto citamos:

*“Artículo 25.- En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:*

*I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;*

*II. Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones;*

*III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;*

*IV. Los poderes generales y sus revocaciones;*

*V.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora del sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas;*  
*y*

*VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.*

*El reglamento de esta Ley determinará la constitución y funcionamiento del Registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones”<sup>42</sup>*

Los directores generales de los organismos descentralizados,

---

42. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

están obligados a solicitar la inscripción de los actos antes mencionados, dentro de los treinta días siguientes a que se hayan llevado a cabo; siendo responsables de conformidad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente cabe mencionar respecto a este Registro Público de Organismos Descentralizados, tienen la facultad de expedir certificaciones de las inscripciones y registros realizados, contando con fe pública. Es procedente la cancelación de las inscripciones en el caso de extinción una vez concluida la liquidación.

#### **IV. Ley del Seguro Social.**

Esta ley fue promulgada por primera vez en el año de 1943, con ésta se dio nacimiento al Instituto Mexicano del Seguro Social, conformado tripartitamente en el que participan representantes del Estado, patrón y trabajador, encargado administrar la seguridad social como ya hemos mencionado anteriormente . “Por lo que hace a los riesgos protegidos, se incluye en el régimen de seguros los siguientes: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada.”<sup>43</sup>

En 1973 se promulga una nueva ley que deroga la antes mencionada, ésta se caracteriza por ampliar el sector a proteger, no confinándose únicamente a trabajadores del sector privado; perduró vigente por más de veinte años en nuestro país. Los seguros que esta legislación en su régimen obligatorio comprendía eran: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas.

---

43. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. Op. cit. p. 6.

Posteriormente en 1992, surge el Sistema de Ahorro para el Retiro, conocido como SAR 92; “El SAR 92-97 operó tanto para trabajadores pertenecientes al régimen de apartado “A”, como los del “B” del artículo 123 constitucional, es decir los trabajadores contemplados tanto por la Ley del IMSS como del ISSSTE”<sup>44</sup> con esta reforma, se añadió el seguro de retiro al régimen obligatorio, quedando a cargo del patrón el pago de dicha cuota, cuyo importe era del 2 por ciento del salario base de cotización, debiendo enterar los fondos a una institución financiera autorizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, previa apertura de una cuenta individual a favor de los trabajadores, que contendía las subcuentas de retiro y vivienda.

La nueva Ley del Seguro Social de 1997 deroga la de 1973, el régimen obligatorio de aseguramiento contempla:

*“Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:*

*I. Riesgos de trabajo;*

*II. Enfermedades y maternidad;*

*III. Invalidez y vida;*

*IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y*

*V. Guarderías y prestaciones sociales.”<sup>45</sup>*

Aparecen mencionadas por primera vez las Administradoras de fondos para el retiro (Afores), que llevarán a cabo la administración del nuevo sistema de pensiones:

---

44. AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. Op. cit. p. 10.

45 Ley del Seguro Social.

*“Artículo 175. La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro.*

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

*En todo caso, dicha Ley dispondrá los requisitos de constitución, entre los que se incluirán las disposiciones relativas a impedir el conflicto de intereses sobre el manejo de los fondos respecto de la participación de las asociaciones gremiales del sector productivo y de las entidades financieras.”<sup>46</sup>*

Es una situación muy semejante a la reforma de 1992; sin embargo se diferencia en que el trabajador en este caso tiene derecho a elegir con cuál Administradora de fondos para el retiro abrirá su cuenta individual, conformada por dos subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; la de vivienda; y aportaciones voluntarias.

Por otra parte, también se alude por primera vez a las

---

46. Ley del Seguro Social.

Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefores):

*“Artículo 188. Las Administradoras de Fondos para el Retiro, operarán las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, éstas serán las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.*

*Las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se sujetarán para su constitución, organización, funcionamiento, régimen de inversión, tipos de valores, publicidad, sistemas de comercialización y contabilidad, a lo establecido por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*

*La inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro será realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.”<sup>47</sup>*

Esta ley se caracteriza por el paso del sector público al privado, respecto de la administración de las pensiones en México, que durante muchos años estuvo en manos del Instituto Mexicano del Seguro Social, de ahora en adelante recaerá en las Administradoras de fondos para el retiro, que administrarán los fondos aportados a la cuenta individual correspondiente a cada trabajador; además del texto de la ley se desprende que operarán a las Sociedades de inversión

---

47. Ley del Seguro Social.

especializadas de fondos para el retiro, las cuales como su nombre lo indica son las encargadas de invertir los fondos de las cuentas individuales para obtener rendimientos mayores en un supuesto beneficio del titular de la misma.

“La principal característica de dichas reformas tiene que ver con un cambio del sistema de reparto que se tenía anteriormente, por un nuevo esquema, ahora de capitalización total de los fondos de pensiones; si antes esos fondos eran colectivos y sustentados en el principio de solidaridad intergeneracional”<sup>48</sup>. Si bien, en la reforma de 1992 se comenzaron a ver tintes de individualización, esto solo era el principio ya que aún no se destruía por completo el sistema existente desde 1973, sino que ya comenzaba a ser fracturado; sin embargo coexistieron ambos sistemas, catalogándose el más reciente como algo accesorio; Fue hasta el año de 1997 que ese principio de solidaridad y sistema de reparto quedaron como un simple recuerdo, ya que ahora nos encontramos frente a un sistema de capitalización, mediante cuentas individualizadas, en el que el responsable de ahorrar es el propio trabajador y en un futuro obtener una pensión con base en los fondos que logre ahorrar durante su vida laboral activa.

## **V. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

Esta ley, regula lo referente a los sistemas de ahorro para el retiro, que no solamente incluye a los trabajadores del sector privado, sino también a los que prestan sus servicios al Estado, ya que de igual manera adoptaron diez años más tarde un sistema de pensiones de ahorro individual.

---

48. HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op. cit. p. 148

En la Ley del Seguro Social encontramos que tanto las Afores como las Siefores, se encuentran bajo la supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por lo que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro nos dice cuál es la naturaleza de dicho órgano:

*“Artículo 2o.- La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley.”<sup>49</sup>*

“Este órgano es autoridad de seguridad social porque participa en los sistemas de pensiones y en el mejor manejo de las cuentas de ahorro para el retiro. Sólo que esta Comisión no tiene atributos de autoridad fiscal...”<sup>50.</sup> con lo que se desprende que tiene injerencia dentro del sistema de pensiones mexicano, al tener como facultad principal la expedición de las disposiciones generales que lo regularán, así como a las entidades de carácter financiero que participan.

Asimismo en el capítulo III “De los Participantes en los Sistemas de Ahorros para el Retiro”, nos determina la naturaleza jurídica de las Administradoras de ahorro para el retiro:

*“Artículo 18.- Las administradoras son entidades*

---

49. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. 23 de mayo de 1996.

50. VILLARREAL SAMANIEGO, Jesús Dacio. *Administración Financiera II, (en línea)*. México, Enciclopedia Virtual Eumed. Net, 2008, Formato PDF. p.187

*financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión*

*Las administradoras deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias, para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones, atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo...”<sup>51</sup>*

La función principal de las Afores es la de llevar a cabo la apertura y administración de las cuentas individuales de los trabajadores, posteriormente las canalizan a las Siefores, para ser invertidas y obtener rendimientos en beneficio de los trabajadores, con esto se pretende aumentar los fondos de cada cuenta individual.

Las afores se encuentran autorizadas por la CONSAR para operar, dicha autorización es otorgada de forma discrecional, previa opinión de la Secretaría de Hacienda Crédito Público. Los requisitos a cumplir para su funcionamiento son los siguientes:

*“Artículo 20.- Las administradoras, para su funcionamiento, deberán cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:*

---

51. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

*I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE".*

*Las administradoras no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público;*

*II. Tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de esta ley y de las disposiciones de carácter general que para tal efecto se expidan;*

*III. El número de sus administradores no será inferior a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración; y*

*IV. Informar a la Comisión los nombramientos de los miembros de su consejo de administración, del director general, de los funcionarios de los dos niveles inmediatos siguientes y de sus comisarios y someter a la aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia los nombramientos de los consejeros independientes y del contralor normativo.”<sup>52</sup>*

Las Siefores, “son sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios, en las que sus socios responde

---

52. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

limitadamente frente a ella y cuya función primordial es la inversión de los recursos de ahorro para el retiro de los trabajadores en valores que permitan disminuir el riesgo y se puedan rescatar en cualquier momento.”<sup>53</sup>

Remitiéndonos al capítulo que habla sobre estas sociedades, encontramos tal aseveración de su objeto:

*“Artículo 39.- Las sociedades de inversión, administradas y operadas por las administradoras, tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de esta ley. Asimismo, las sociedades de inversión invertirán los recursos de las administradoras a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta ley.*

*Además, las sociedades de inversión podrán invertir las aportaciones destinadas a fondos de previsión social, las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de esta ley pueden ser depositados en las cuentas individuales.”<sup>54</sup>*

De igual forma que las Afores, para organizarse y operar requieren autorización de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Los requisitos para su funcionamiento son:

---

53. CARBELLIDO AVENDAÑO, Octavio. Op. cit. p. 278

54. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

*“Artículo 41.- Las sociedades de inversión, para su funcionamiento, deberán cumplir adicionalmente con los siguientes requisitos:*

*I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación, o a continuación de ésta, la expresión “Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro” o su abreviatura “SIEFORE”;*

*Las sociedades de inversión no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público;*

*II. El capital mínimo exigido de la sociedad estará íntegramente suscrito y pagado, y será el que establezca la Comisión, mediante disposiciones de carácter general.*

*Dicho capital estará representado por acciones de capital fijo que sólo podrán transmitirse previa autorización de la Comisión, la cual no será necesaria en el caso de que se transmitan a la administradora que las opere.*

*Las sociedades de inversión no estarán obligadas a constituir el fondo de reserva a que se refiere el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Mercantiles;*

*III. Su administración estará a cargo de los mismos integrantes del Consejo de*

*Administración de la administradora que las opere en los términos que establece esta ley;*

*IV. Únicamente podrán participar en el capital social fijo de las sociedades de inversión, la administradora que solicite su constitución y los socios de dicha administradora. En ningún caso la participación accionaria de las administradoras en el capital fijo de las sociedades de inversión que operen podrá ser inferior al 99% de la parte representativa del capital social fijo*

*La fusión de sociedades de inversión deberá ser previamente autorizada por la Comisión;*

*V. Únicamente podrán participar en su capital social variable los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social, así como las administradoras conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de esta ley;*

*VI. Podrán mantener acciones en tesorería, que serán puestas en circulación en la forma y términos que señale el consejo de administración;*

*VII. En caso de aumento de capital, las acciones se pondrán en circulación sin que rija el derecho de preferencia establecido por el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; y*

*VIII. Podrán adquirir las acciones que emitan,*

*procediendo a la disminución de su capital variable de inmediato.”<sup>55</sup>*

## **VI. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

Este ordenamiento reglamenta la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, detallando ciertas cuestiones de funcionamiento de las Administradoras de fondos para el retiro y de las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

Respecto al cobro de comisiones que cobran las Afores, deben colmar ciertos requisitos:

*“Artículo 6o. La solicitud de comisiones que las Administradoras presenten a la Junta de Gobierno deberá considerar que las mismas cumplan con los siguientes requisitos:*

*I. Que sea cobrada sobre bases uniformes;*

*II. Que sean las mismas por servicios similares prestados en Sociedades de Inversión del mismo tipo;*

*III. Que no se discrimine a trabajador alguno, y*

*IV. Que no sean excesivas al nivel de las comisiones que prevalezcan en el mercado de conformidad con los criterios aprobados por la Junta de Gobierno de la Comisión.*

---

55. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

*Las Administradoras podrán presentar con su solicitud aquella información adicional que consideren relevante para la aprobación de sus comisiones.”<sup>56</sup>*

La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, está facultada para hacer la evaluación de las comisiones que las Administradoras le cobren a los trabajadores, y si a su consideración existe alguna irregularidad, se le hará de conocimiento la observación que deberá ser cumplida en un plazo que no mayor de cinco días hábiles. Si la Administradora no cumple con la determinación hecha por la Comisión, esta última procederá a fijar los nuevos montos por comisiones imponiéndosela a la Administradora.

Los servicios por los que las Administradoras podrán cobrar las mencionadas comisiones, están expresadas en el ordenamiento que se comenta los cuales son:

*“Artículo 8o. Las Administradoras en términos del artículo 37 de la Ley, sólo podrán cobrar comisiones por cuota fija a los Trabajadores y a los Trabajadores no Afiliados por la prestación de cualquiera de los siguientes servicios:*

*I. Expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la Ley;*

*II. Reposición de documentación de la Cuenta Individual;*

*III. Gestión de trámites ante autoridades o*

---

56. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009.

*instancias distintas a los Institutos de Seguridad Social, exclusivamente relacionados con su Cuenta Individual, siempre que lo solicite o autorice el Trabajador de que se trate o sus beneficiarios, y*

*IV. Depósito de recursos en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, cuando los depósitos no se efectúen a través del proceso de recaudación de cuotas y aportaciones.*

*Las comisiones por cuota fija que pretendan cobrar las Administradoras, deberán detallarse por conceptos específicos e incluirse en las comisiones que sometan previamente a la autorización de la Junta de Gobierno de la Comisión, estando condicionada su procedencia a esta autorización.”<sup>57</sup>*

El monto de las comisiones que se cobrarán para el año próximo, con base en un cálculo aproximado, lo darán a conocer las Afores; esta información se le expondrá al trabajador en el estado de cuenta correspondiente al segundo semestre del año.

Las administradoras como operadoras de los Siefos de conformidad con la ley reglamentaria, deben procurar que estas últimas otorguen mayor rentabilidad y seguridad a los trabajadores afiliados y no afiliados.

*“Artículo 14. ...Las Administradoras deberán*

---

57. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009

*establecer en los prospectos de información, los requisitos que mediante reglas de carácter general determine la Comisión, que deberán cumplir los Trabajadores y Trabajadores no Afiliados para poder elegir que sus recursos se inviertan en las Sociedades de Inversión de que se trate de conformidad con su régimen de inversión.”<sup>58</sup>*

Estas sociedades de inversión pueden invertir una o varias subcuentas; para esto, las Afores deben contar con la autorización de la CONSAR para operar Sociedades de inversión que tengan por objeto la inversión exclusiva de aportaciones voluntarias, aportaciones voluntarias con perspectiva de inversión de largo plazo, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones de ahorro a largo plazo, o de Fondos de Previsión Social.

## **VII. Circulares emitidas por la CONSAR.**

Podemos definir las como reglas emitidas por el órgano desconcentrado Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de carácter general y observancia obligatoria para las Afores y Siefores, debiendo apegarse a éstas para su adecuado funcionamiento.

Se han emitido una gran cantidad de circulares; sin embargo, haré mención de algunas que resulten de más relevancia para la materia:

---

58. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

## **Circular CONSAR 02-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de octubre de 1996.

“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN EL REGIMEN DE CAPITALIZACION AL QUE SE SUJETARAN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO.”

Se determina en esta regla el régimen de capitalización al que se sujetarán las Administradoras de fondos para el retiro y las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, con el fin de darle un respaldo financiero a las operaciones de administración e inversión de los recursos de los trabajadores.

Para garantizar dicha seguridad a los trabajadores respecto de los recursos que administran las Afores e invierten las Siefors, se establecen reglas para la integración, monto y destino del capital mínimo fijo pagado y de la reserva especial que se encuentra prevista en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

El capital mínimo fijo pagado sin derecho a retiro con el que deben operar las administradoras es la cantidad de \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.). El capital mínimo fijo pagado con el que debe operar cada sociedad de inversión es la cantidad de \$4'000,000.00 (cuatro millones de pesos 00/100 M.N.). Ambos capitales deben estar suscritos y pagados al momento de ser otorgada la escritura social.

La reserva especial, será igual a la cantidad que resulte mayor entre \$25'000,000.00 (veinticinco millones de pesos 00/100 M,N.) o el 1% del capital variable suscrito y pagado por los trabajadores registrados en las sociedades de inversión que operen las

administradoras de que se trate. Esta reserva es independiente del capital mínimo fijo pagado sin derecho a retiro de las administradoras

### **Circular CONSAR 04-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de octubre de 1996.

**“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN EL REGIMEN DE COMISIONES AL QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO.”**

Queda establecido en esta circular, el cobro de comisiones al trabajador por parte de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro, toda vez que el manejo de los recursos en instrumentos de mercado financieros y la administración de la cuenta individual implican gastos y costos.

El cobro de las comisiones será efectuado por las Administradoras, se encuentra bajo una estricta regulación para evitar la discriminación y propiciar la equidad. Sólo se puede realizar el cobro de éstas por los conceptos que a continuación se mencionan: Administración de la cuenta individual del trabajador; Expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en ley; Consultas adicionales a las previstas en la ley o en su reglamento; Reposición de documentación de la cuenta individual a los trabajadores; Pago de retiros programados, y Por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario de los trabajadores registrados.

Las Administradoras deben de someter a consideración de la CONSAR la estructura de las comisiones así como sus modificaciones, contando esta última con un plazo de treinta días naturales para objetar, en caso de que no lo haga se tendrán por aprobadas transcurridos los treinta días naturales.

En caso de que se cobren comisiones inferiores a las autorizadas por la CONSAR, no se considerará un cambio en el cobro de comisiones; sin embargo si pretendieran hacer un cobro más alto al que estuvieren cobrando, se debe presentar nuevamente a la CONSAR una estructura de comisiones para que sean aprobadas.

### **Circular CONSAR 07-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1997.

“REGLAS A LAS QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR PARA EL REGISTRO DE TRABAJADORES.”

Con esta norma se pretende dar seguridad y certidumbre al registro e identificación de los trabajadores en las administradoras de fondos para el retiro, por lo que deben tener conocimiento del estado que guarda la solicitud de registro.

Primeramente los trabajadores se tendrán que registrar en una administradora, de forma directa en las oficinas de la Afore de su elección o por medio de los agentes promotores que tengan registro ante la CONSAR, por medio de una solicitud de registro, ésta debe acompañarse con copia de documentación personal y con el contrato de administración de fondos para el retiro que la administradora celebra con el solicitante.

Posteriormente tanto los agentes promotores como el personal de la administradora validarán las solicitudes de registro, verificando que se encuentren debidamente requisitadas. Si son validadas las solicitudes por la administradora, se deberán certificar ante empresas operadoras por medio del sistema de certificación de registros. La certificación de solicitud de registro puede ser aceptada, pendiente de

confirmar o rechazada, debiéndosele dar a conocer a la administradora el resultado, así como a la CONSAR.

Finalizado este procedimiento, se prosigue a la apertura de la cuenta individual de aquellas solicitudes que fueron aceptadas, así como abrir un expediente de cada trabajador que contendrá toda la documentación personal recibida, a solicitud de registro y el contrato.

### **Circular CONSAR 08-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1997.

“REGLAS GENERALES SOBRE REQUISITOS MINIMOS DE OPERACION QUE DEBERAN OBSERVAR LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO.”

Al considerarse a las Administradoras de fondos para el retiro parte importante del sistema de pensiones mexicano, esta norma considera que ante tal característica, dichas entidades requieren infraestructura necesaria para poder desarrollar sus operaciones de manera ordenada y sistematizada.

Asimismo se necesitan procedimientos operativos claros y debidamente regulados, esto con la finalidad de poder ofrecer de manera eficaz la prestación de servicios relativos a la administración de las cuentas individuales de los trabajadores.

Para ello se establece que en la oficina matriz, las administradoras deberán tener acceso a toda la información y documentación relacionada con sus funciones y con mínimos de infraestructura para acceder a los sistemas automatizados requeridos para la administración y operación de la administradora y sus sociedades de inversión, e infraestructura de cómputo y comunicaciones para los sistemas antes mencionados.

Por otra parte las sucursales deben estar a disposición del público en general, están conformadas por un encargado y personal capacitado. Prestan servicios tales como: trámites de registro en la administradora efectuados por los trabajadores; trámites de traspaso de cuenta de otra administradora, de instituciones de crédito, de la cuenta concentradora o, en su caso, de recursos entre sociedades de inversión; atención a trámites de cambios en la composición de los recursos invertidos en las sociedades de inversión; entre otros.

### **Circular CONSAR 09-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de enero de 1997.

“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN LAS CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR LA INFORMACION QUE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO DEBEN DIRIGIR A LOS TRABAJADORES Y AL PUBLICO EN GENERAL.”

Esta circular contempla, dado que los trabajadores tienen una participación directa en los instrumentos financieros, derivado de su libre elección de afore que administrará su cuenta individual, es importante proporcionarles información tanto a ellos como al público en general respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como de los servicios que prestan.

A todas las matrices y sucursales se les ordena mantener material de carácter informativo a disposición del público en general sobre el funcionamiento del sistema de pensiones. El propósito es informar el funcionamiento del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez contemplado en la Ley del Seguro Social vigente a partir del primero de julio de 1997, lo relativo a la subcuenta de vivienda así como sobre el funcionamiento de las administradoras, sociedades

de inversión, procesos de atención a consultas y reclamaciones ante las propias administradoras, y sobre las autoridades ante las que los trabajadores podrán acudir para presentar alguna consulta o reclamación respecto de dichas entidades financieras. Por lo que es necesario que su contenido sea directo, sencillo, didáctico y de fácil comprensión.

También se encuentran obligadas las Administradoras a colocar en un lugar visible en sus oficinas matrices y sucursales, un pizarrón o tablero con información de los principales datos de la administradora y de las sociedades de inversión que opere. De igual manera deberán tener a disposición del público en todas sus sucursales una lista actualizada con sus respectivas direcciones, teléfonos y nombres de funcionarios responsables de las mismas.

En la página web de la Administradora de Fondos para el Retiro, deberá publicar información respecto de la Sociedad de inversión que operen, en la que destacan aspectos sobre: política general de administración de riesgos; riesgo de mercado; riesgo de crédito; riesgo de liquidez, el desglose por plazo de los vencimientos de los activos de la Sociedad de inversión y; gráficas o tablas en las que se expresen los rendimientos históricos de los últimos doce meses, los rendimientos ajustados por riesgo y las comisiones que se cobren a los trabajadores por la administración de las cuentas individuales.

### **CIRCULAR CONSAR 11-1**

Publicada en el Diario Oficial de Federación el 18 de febrero de 1997.

“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN LA INFORMACION QUE DEBERA CONTENER EL CONTRATO DE ADMINISTRACION DE FONDOS PARA EL RETIRO.”

La apertura de una cuenta individual es un derecho que tienen todos los trabajadores con fundamento en el artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en la Administradora de Fondos para el Retiro que elija.

Con base en el artículo 30 del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en el Contrato de Administración de Fondos para el Retiro, deberán hacerse constar todos los derechos y obligaciones de las administradoras de fondos para el retiro y de los trabajadores.

Queda definido como Contrato de Administración de Fondos para el Retiro es aquél mediante el cual, una administradora se obliga ante un trabajador a prestarle servicios de administración de los recursos de su cuenta individual prevista en la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995; a comprar, en nombre y representación; y por cuenta y orden del trabajador, utilizando los recursos de su cuenta individual, acciones de las sociedades de inversión operadas por dicha administradora; y a constituirse como depositaria de dichas acciones.

### **CIRCULAR CONSAR 17-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de julio de 1997.

“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS MINIMOS QUE DEBERAN REUNIR LOS PLANES DE PENSIONES ESTABLECIDOS POR PATRONES O DERIVADOS DE CONTRATACION COLECTIVA PARA SU REGISTRO ANTE LA COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.”

En algunas empresas o dependencias, existen sistemas de pensiones derivados de la contratación colectiva, estas son prestaciones superiores a las que la ley establece. En este caso estamos hablando de una jubilación, que se basa en años de servicio prestados principalmente.

Esta circular dispone, que los patrones deberán registrar ante la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro el plan de pensiones derivado de la contratación colectiva, debiendo respetar los requisitos que ésta establezca.

Cuando el trabajador tenga el derecho a jubilarse, la Administradora de Fondos para el Retiro que maneje su cuenta individual deberá entregar en una sola exhibición los recursos que integren ésta, siempre y cuando el registro que se mencionó en el párrafo anterior se haya realizado.

Se trata de proteger al trabajador con estas medidas, ya que de resultar insuficientes los recursos del plan privado de pensiones para hacer frente a sus obligaciones con los trabajadores, éstos podrían quedar sin medios económicos para enfrentar su retiro.

### **CIRCULAR CONSAR 19-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1997.

“REGLAS GENERALES A LAS QUE DEBERA SUJETARSE LA INFORMACION QUE LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR, LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO, LAS SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS ENTIDADES RECEPTORAS,

## ENTREGUEN A LA COMISION NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.”

En esta circular nos deja ver claramente la autoridad que tiene la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro, toda vez que se le impone a las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, Instituciones de Crédito y las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR como partícipes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, deberán informar respecto del registro de la totalidad de las operaciones de compra y venta de valores que realicen, así como la información financiera, a la CONSAR, quien determinará los medios a los que tendrán que sujetarse;

La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información operativa, económica y financiera, con el propósito de aplicar las medidas adecuadas a efecto de que los participantes en los sistemas, cumplan con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las demás disposiciones aplicables.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, garantizará el adecuado funcionamiento de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, por lo cual requiere de elementos objetivos e información completa y pertinente sobre el registro de la totalidad de las operaciones de compra y venta de valores que realicen, así como la información financiera.

### **CIRCULAR CONSAR 22-5**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de enero de 2004.

“REGLAS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACION DE CUENTAS INDIVIDUALES A LAS QUE DEBERAN SUJETARSE

## LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR.”

Mediante este acuerdo, se expresa que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es la facultada para establecer los mecanismos y procedimientos a los que deberán sujetarse las Administradoras de Fondos para el Retiro y Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, en lo relativo a la recepción de recursos e información relacionados con la administración de las cuentas individuales de los trabajadores

Por otra parte lo relativo al estado de cuenta, instrumento mediante el cual las Administradoras de Fondos para el Retiro informan a los trabajadores respecto de la situación que guardan los recursos acumulados en su cuenta individual, se determina que sea un documento de fácil comprensión para los trabajadores.

Asimismo se dispone que de conformidad con la Ley del Seguro Social, se establecerán mecanismos para que los trabajadores sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social, tengan una sola cuenta individual, no siendo impedimento para esto, que las cuentas individuales hayan sido aperturadas con anterioridad bajo la ley del ISSSTE, por lo que se procederá a su traspaso para que exista una sola cuenta operada por la Afores en que se encuentre registrado el trabajador.

### **CIRCULAR CONSAR 24-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de diciembre de 1997.

“REGLAS GENERALES A LAS QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO, LAS

INSTITUCIONES DE CREDITO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR PARA EL TRASPASO DE CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES Y DEVOLUCION DE CUENTAS TRASPASADAS INDEBIDAMENTE.”

Esta disposición hace hincapié en la importante participación del trabajador en el Sistema de Ahorro para el Retiro, en el que supuestamente resulta ser el beneficiario. Se exalta el derecho a elegir libremente una Afore que administre la cuenta individual.

Se hace una regulación del proceso de traspaso de cuentas individuales entre una Institución de Crédito y la Administradora elegida por el trabajador para que administre su cuenta individual, con el fin de garantizar una seguridad para el mismo, evitando la multiplicidad de cuentas y con ello la dispersión de los recursos de los trabajadores, a efecto de buscar obtener el mayor rendimiento posible de sus recursos.

Todos los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro deben garantizar la realización de traspasos y la devolución de cuentas traspasadas indebidamente.

Ahora bien, al celebrarse el Contrato de Administración de Fondos para el Retiro, se le dan las facultades a la Afore para que por cuenta propia realice los trámites que resulten necesarios y así traspasar los saldos de cuentas individuales abiertas en Instituciones de Crédito con anterioridad al 1 de julio de 1997, con el fin de que dichos recursos sean administrados y así depurar de la Base de Datos Nacional SAR.

**CIRCULAR CONSAR 36-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de septiembre de 1998.

“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO AL QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS INSTITUCIONES DE CREDITO PARA LA DISPOSICION DE LOS RECURSOS EN VIRTUD DE LOS PLANES DE PENSIONES ESTABLECIDOS POR PATRONES O DERIVADOS DE CONTRATACION COLECTIVA PREVISTOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.”

Esta disposición regula a aquellos trabajadores que obtengan una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, y los derivados de la contratación colectiva bajo la Ley del Seguro Social de 1973, tienen el derecho a que la Afore que maneje su cuenta individual, les entregue los fondos de la subcuenta del seguro de retiro y vivienda, a fin de que obtenga una renta vitalicia o la entrega en una sola exhibición. Esto es así, debido a que las instituciones de crédito que manejaban las cuentas individuales SAR 92-97 quedaron sujetas a la Ley de 73, tomando en cuenta que la legislación en mención no preveía la obligación de registrar los planes de pensiones privados o derivados de la contratación colectiva.

Los recursos contenidos en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como la de vivienda 97, seguirán siendo administradas por las Afores hasta que se cumplan los supuestos previstos por la nueva Ley del Seguro Social de 1997.

#### **CIRCULAR CONSAR 43-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de diciembre de 1999.

“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN EL PROCEDIMIENTO OPERATIVO PARA LA TRANSFERENCIA DE

RECURSOS AL GOBIERNO FEDERAL DE TRABAJADORES PENSIONADOS POR RIESGOS DE TRABAJO, INVALIDEZ Y VIDA, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ BAJO LA VIGENCIA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL 97, PERO QUE OPTEN POR LOS BENEFICIOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL 73, AL QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR.”

Esta circular basada en los artículos tercero y undécimo transitorios de la Ley del Seguro Social, nos señala que el trabajador que se encuentre en el supuesto de pensionarse puede optar por acogerse a los beneficios de la ley de 1973 o de 1997.

En el caso de que se obtenga una pensión por el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez bajo la ley anterior, se determina que deberá hacerse entrega de los recursos que se encuentren en la subcuenta correspondiente administrada por la Afore al Gobierno Federal. En el caso de los fondos que se encuentren en la subcuenta de vivienda, se hará la entrega en una sola exhibición de los fondos acumulados hasta el tercer bimestre de 1997.

Las pensiones por Riesgos de Trabajo son iguales tanto en el sistema anterior como en el actual, con la diferencia de que el primero se actualiza con base en el incremento al salario mínimo y el segundo conforma al Índice Nacional de Precios al Consumidor; lo mismo aplica para las pensiones por Invalidez y Vida, pudiéndose en ambos casos elegir por los beneficios de la ley anterior o la de 1997.

Se trata de establecer un procedimiento para la transferencia de fondos que se encuentren en la Afore al Gobierno Federal, en el caso de que los trabajadores con derecho a una pensión bajo los seguros

que se mencionaron anteriormente opten por los beneficios de la Ley del Seguro Social de 1973. Igualmente se le debe hacer de conocimiento a la Administradora de Fondos para el Retiro que administra los fondos del trabajador, la decisión tomada por éste de apegarse a los beneficios del sistema anterior, para que proceda a transferir los fondos al Gobierno Federal.

### **CIRCULAR CONSAR 47-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de mayo de 2000.

“REGLAS GENERALES A LAS QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO, LAS PRESTADORAS DE SERVICIOS Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR PARA LA CORRECCION O ACLARACION DEL NUMERO DE SEGURIDAD SOCIAL UTILIZADO PARA LA IDENTIFICACION DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES.”

Se considera dentro de esta disposición, que para hacer la apertura de una cuenta individual, el requisito esencial es el número de seguridad social, el cual el Instituto Mexicano del Seguro Social es el único facultado para designar a los trabajadores afiliados.

Se ha presentado el supuesto de que los trabajadores afiliados al IMSS, no han podido llevar a cabo el registro en una Administradora de Fondos para el Retiro de su elección, toda vez que se detecta que comparten un mismo número de seguridad social con otro trabajador que ya se encuentra registrado en una Administradora.

En ese orden de ideas, se ha establecido un procedimiento para subsanar estas irregularidades. Primeramente se le debe solicitar a la Afore que inicie los trámites de aclaración y corrección del número de

seguridad social, previa presentación de la documentación que se le requiera para este trámite. La Administradora que tramite las solicitudes de aclaración y corrección, debe elaborar un reporte en el que se registren los resultados obtenidos del proceso.

Posteriormente, se hará de conocimiento de los trabajadores la confronta surgida por los números de seguridad social que se encuentran sujetos a aclaración. Asimismo se deberá enterar al IMSS e INFONAVIT para procederse a la separación de cuentas; el IMSS asignara un número de seguridad social separador a aquellos trabajadores que comparten un mismo número de seguridad social.

Una vez separadas las cuentas, se reordenan con base en semanas cotizadas y salario base de cotización, ahora el número de seguridad social separador es el que identificará las cuentas. Se le deberá hacer de conocimiento al patrón del número de seguridad social separador, para que posteriormente las aportaciones que se realicen sean identificadas y acreditadas en la cuenta individual.

### **CIRCULAR CONSAR 48-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de agosto de 2000.

**“REGLAS GENERALES QUE ESTABLECEN EL REGIMEN DE INVERSION AL QUE DEBERAN SUJETARSE LAS SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO QUE TENGAN POR OBJETO LA INVERSION DE APORTACIONES VOLUNTARIAS.”**

La norma regula acerca de inversión de las aportaciones voluntarias que realizan tanto el patrón como el trabajador en la cuenta individual de este último. Como bien sabemos las Afores manejan una o más Sociedades de inversión, las cuales se

encargan de invertir los fondos que se encuentran depositados en la cuenta individual, para así obtener mayores rendimientos y beneficiar al trabajador. Sin embargo, para la inversión de aportaciones voluntarias se hace un especial manejo, ya que se propicia la seguridad del patrimonio y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos bajo un régimen con límites de inversión.

La inversión de las aportaciones voluntarias deberá ser exclusivamente como lo señala esta circular en: instrumentos, depósitos bancarios de dinero a la vista en Instituciones de Crédito y Títulos.

#### **CIRCULAR CONSAR 50-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de noviembre de 2001.

**“REGLAS DE CARACTER GENERAL QUE ESTABLECEN MEDIDAS Y PROCEDIMIENTOS PARA PREVENIR, DETECTAR Y COMBATIR EN LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO, ACTOS U OPERACIONES QUE PUEDAN UBICARSE EN LOS SUPUESTOS DEL ARTICULO 400 BIS DEL CODIGO PENAL FEDERAL.”**

Todo trabajador tiene el derecho de aperturar su cuenta individual con la Administradora de Fondos para el Retiro que elija, esta Institución financiera lo registrará con el número de seguridad social que el Instituto Mexicano del Seguro Social le asigne, como ya se mencionó anteriormente el único facultado para designar dicho número.

El fin de esta circular, es que las Administradoras de fondos para el retiro y las Sociedades de Inversión especializadas de fondos

para el retiro, prevengan y detecten actos u operaciones con recursos de procedencia ilícita, de igual forma evitar la utilización de las entidades financieras por personas u organizaciones que puedan aprovecharse ilícitamente de éstas, para llevar a cabo operaciones que puedan implicar la comisión de un delito que puedan configurar el tipo penal previsto por el artículo 400 bis del Código Penal Federal.

La Afore deberá formular y presentar a la Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un reporte de las operaciones que a su consideración y por sus características sean inusuales. De igual manera, mensualmente remitirá la Afore a la Dirección antes mencionada, el reporte de aquellas operaciones que por sus características deban considerarse como relevantes.

Si una misma operación es considerada como operación relevante y operación inusual, deberá ser incluida en el reporte de operaciones inusuales.

### **CIRCULAR CONSAR 52-1**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de marzo de 2002.

**“REGLAS GENERALES A LAS QUE DEBERAN SUJETARSE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO Y LAS EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL SAR, PARA LA OPERACION DE LOS RETIROS PROGRAMADOS Y PENSION GARANTIZADA.”**

Esta disposición norma la modalidad de obtener una pensión conforme la nueva Ley del Seguro Social. El trabajador que cumpla con la edad y las mil doscientas cincuenta semanas cotizadas reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrá el

derecho de recibir una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez.

La modalidad bajo la que podrá recibir esta prestación económica puede ser de dos maneras: retiros programados y renta vitalicia. La primera de ellas consiste en fraccionar el monto total de los recursos de la cuenta individual, así como los rendimientos previsibles, tomando en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, cabe mencionar que el saldo se mantiene en la Afore; la segunda como su nombre lo indica, es la celebración de un contrato denominado de esa manera con una institución de seguros, la cual se obliga a pagar una pensión al trabajador a cambio de los recursos contenidos en la cuenta individual, durante la vida de éste.

Cuando el asegurado haya recibido una resolución favorable por parte del IMSS de pensión por el ramo de cesantía en edad avanzada o vejez y los fondos contenidos en la cuenta individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia, efectuar retiros programados y la contratación del seguro de sobrevivencia para los beneficiarios de éste, recibirá una pensión garantizada, la cual es equivalente a un salario mínimo vigente en el Distrito Federal, esto tiene su fundamento en los artículos 170, 171, 172 y 172 A de la Ley del Seguro Social de 1997.

# CAPÍTULO IV

## EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

### I. Sistema de reparto o beneficio definido.

Partiendo de la promulgación de la Ley del Seguro Social de 1943, “reconoce que el Seguro Social es el instrumento básico, aunque no el único, de la seguridad social, cuya realización está a cargo de entidades o dependencia públicas federales o locales y de organismos descentralizados. La preocupación primordial en la exposición de motivos de 1942 está centrada en la protección al salario, única fuente de recursos del trabajador.”<sup>59</sup>

Esta ley establecía al Seguro Social como un servicio público nacional con el carácter de obligatorio, “se estipularon como seguros obligatorios los de: i) accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; ii) enfermedades no profesionales y maternidad; iii) invalidez, vejez y muerte; y iv) cesantía voluntaria en edad avanzada. También se establecieron la continuación voluntaria en el seguro obligatorio, el seguro facultativo y los seguros adicionales.”<sup>60</sup>. El Instituto Mexicano del Seguro Social en ese entonces ya tenía su integración tripartita; es decir, gobierno, patrones y trabajadores, siendo también el pago de las contribuciones de esta manera, a excepción como ya se mencionó con anterioridad de los riesgos profesionales que eran cubiertos por el patrón.

---

59. CARRILLO, Ignacio. Citado por AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. *El Sistema de Ahorro para el Retiro Aspectos Legales*. 2ª edic. Editorial Porrúa. México 2010. p. 5

60. HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op. cit. p. 134

Con la ley de 1973 que tomó como base la que le antecede, extendió el aseguramiento a ciertos grupos que no se contemplaban en la de 1943: a ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, así como trabajadores de industrias familiares y no asalariados. Un cambio importante es el de los seguros en el régimen obligatorio: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas y retiro.

“En cuanto a su clasificación ya sea en función del tipo de contribuciones o beneficios, el esquema de su financiamiento o el tipo de administración, el programa IVCM era de beneficios definidos, aunque planteado en un inicio como un esquema de capitalización parcial, en la práctica funcionó como un sistema de reparto.”<sup>61</sup> Se entiende que es de beneficio definido, porque el pago de las pensiones se hace con base en el salario y las semanas cotizadas por el trabajador, no quedando éstas sujetas a los riesgos de carácter financiero como en el caso de las Afores.

Este sistema de reparto que contemplaba la ley anterior del Seguro Social, se basaba en el sistema de solidaridad intergeneracional; esto se traduce, en que las personas que cuentan con una pensión, son financiados por los trabajadores económicamente activos, traduciéndose en que los más jóvenes y que se encuentren cotizando, con base en aportaciones destinadas a un fondo, contribuyen para el pago de las pensiones de las personas retiradas.

En ese orden de ideas, hay que exaltar ciertos requisitos con los cuales los trabajadores asegurados al tenor de la Ley del Seguro Social de 1973 debían cumplir para la obtención de sus pensiones.

Pensión por cesantía: tener una edad de 60, haber cotizado 500

---

61. HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op. cit. p. 140

semanas reconocidas por el IMSS y quedar privado de un trabajo remunerado después de la edad antes mencionada.

Pensión por vejez: edad de 65 años, y contar con 500 semanas cotizadas reconocidas igualmente por el Instituto.

El cálculo de ambas pensiones se hace con un promedio salarial de las últimas 250 semanas cotizadas, siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social quien paga dichas pensiones.

## **II. Sistema de Ahorro para el Retiro 1992.**

El primero de mayo de 1992, entró en vigor una reforma trascendental a la Ley del Seguro Social que imperaba en nuestro país desde el año de 1973, y como ya se mencionó en capítulos anteriores, es la antesala del nuevo sistema de pensiones.

Con esta reforma se añadió un seguro al régimen obligatorio de aquellos años; los que ya estaban contemplados eran: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas. Finalmente el seguro de retiro fue anexado, producto de la reforma en mención.

La obligación de enterar la cuota respecto al ramo de retiro recaía sobre el patrón, quedando expresado en la Ley del Seguro Social derogada:

*“Artículo 183-A.- Los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro, mediante la constitución de depósitos*

*de dinero en favor de cada trabajador, en la forma y términos señalados en el presente Capítulo.”<sup>62</sup>*

La cantidad que había de ser pagada era del 2 por ciento sobre el salario base de cotización del trabajador.

Este sistema fue aplicado tanto para trabajadores del artículo 123 constitucional pertenecientes al apartado “A” del sector privado y del “B” del sector público. Por medio de una cuenta individual que contenía dos subcuentas: la de retiro y vivienda, ésta era abierta a elección del patrón en una institución de crédito a favor del trabajador. El fundamento lo encontramos en el tercer párrafo del artículo 183 de la anterior ley:

*“Artículo 183-C.- ... el patrón deberá llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador en la institución de crédito o entidad autorizada que elija el primero, dentro de las que tengan oficina en la plaza o, de no haberla, en la población más cercana.”<sup>63</sup>*

Derivado de esta reformas a la Ley del Seguro Social, surgió la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, “...El SAR se elevó a rango de Ley sólo a partir de 1993, en el que se

---

62. Ley del Seguro Social. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 24 de febrero de 1992.

63 Ley del Seguro Social. Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 24 de febrero de 1992.

incorporó a la totalidad de los trabajadores del Estado...”<sup>64</sup> Este fue el momento donde se creó la Comisión Nacional del Sistemas de Ahorro para el Retiro “El órgano que se creó para la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia del sistema fue la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), con una naturaleza tripartita (trabajadores, Estado y empleadores).<sup>65</sup>

Las causas que motivaron la reforma practicada a la Ley del Seguro Social en el año de 1992 son:

“ a) Por una parte, la disminución en el ahorro interno y por tanto en la inversión que se presentó como secuela de las dificultades económicas.

b) Por la otra, la necesidad de poner en práctica nuevos mecanismos que se adicionaran y no sustituyeran, a los que se tenían para el momento del retiro de los trabajadores...”<sup>66</sup>

El sistema de ahorro para el retiro de 1992, “según la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro este debía reunir las siguientes características:

- a) Presentarse como un seguro adicional.
- b) A través de este seguro se beneficiarían a todos los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE.
- c) Permitir que existieran incorporaciones voluntarias a las que se pudieran efectuar depósitos adicionales a los marcados por la ley.

---

64. HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op. cit. p. 146.

65. Íbidem.

66. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. *La Unificación del Sistema de la Seguridad Social en México*. 1° edic. Editorial Porrúa. México 2008. p. 42

- d) La cuota de este ramo de seguro fue el equivalente al 2% del salario base de cotización y quedó a cargo del patrón.
- e) Se pretendió elevar el límite superior del salario base de cotización a 25 salarios mínimos, tratando de superar a la legislación que era de 10 veces.
- f) Con los recursos del Seguro de Retiro, se abren cuentas individuales a nombre de cada uno de los trabajadores en las instituciones de crédito del país.
- g) Se incorporó a la cuenta la aportación que por concepto se debe hacer para cada trabajador; esto significó que la cuenta, en realidad, recibió un 7% del salario mensual.
- h) Los depósitos existentes en cada cuenta pretendían generar intereses a una tasa real que no debió ser menor al 2 por ciento anual, efectuando los cálculos necesarios conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- i) Los fondos disponibles en la cuenta del trabajador, podían retirarse en su totalidad bajo tres circunstancias:
  - 1. Cuando el trabajador cumplía 65 años de edad;
  - 2. Cuando recibía una pensión del IMSS;
  - 3. A través de sus beneficiarios en caso de muerte del trabajador.
- j) La ley previó la posibilidad de un retiro parcial hasta el 10% en caso de cesantía.”<sup>67</sup>

Como vemos, si bien este sistema no le dio la despedida al de reparto ya que tuvieron una existencia simultánea aproximadamente por cinco años más, le comenzó a contar sus día de vigencia.

En un principio sólo se manejó que sería un ahorro complementario ya que hasta ese entonces se habían percatado que

---

67. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Op cit. pp. 42 y 43

las pensiones otorgadas por el IMSS resultaban bajas para los trabajadores y con ello un nivel de vida inferior al que contaban cuando eran económicamente activos, pero al analizar esto, deduzco que ya se estaban midiendo los parámetros para que definitivamente quedara establecido el ahorro individual. Los principales indicios son: los fondos se le otorgaban a una institución de crédito y esta a su vez el cobro de una comisión tal y como lo tenemos en las Afores y Siefore; el carácter de obligatorio que tenía el aporte establecido en la ley por concepto de retiro, deduciéndose en un aporte definido; la apertura de una cuenta individual con dos subcuentas retiro y vivienda.

No se desmanteló por completo la seguridad social existente, ya que no se sabían los efectos que pudiera acarrear la implementación de un nuevo sistema de ahorro individual y aunque supuestamente no se pretendía terminar con el sistema contemplado por varias décadas en la Ley del Seguro Social sino únicamente reforzarlo, los argumentos de un problema financiero que atravesaba el Instituto, hicieron que se considerara más viable optar por un ahorro individual exclusivamente responsabilidad del trabajador y no el que se venía manejando que dadas las circunstancias le resultaban más costosas al entonces administrador de las pensiones.

Así las cosas, para el primero de julio del año de 1997 entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, con el novedoso modelo de ahorro individualizado administrado por las Administradoras de fondos para el retiro e invertido por las Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.

### **III. Sistema de administradoras de fondos para el retiro 1997.**

Un vuelco a la seguridad social se le dio, al implementarse para el año de 1997 el nuevo sistema de pensiones, dejando atrás definitivamente aquel principio de solidaridad intergeneracional; desde ese entonces quienes comenzaron a cotizar a partir del primero de julio de 1997, obtendrán una pensión por medio de lo que tengan ahorrado en su cuenta individual. Por otro lado quienes ya se encontraban cotizando antes de la fecha en mención, pueden optar por acogerse a los beneficios de la ley de 73 o de 97.

En el año de 1995 el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Lic. Genaro Borrego Estrada declaró la necesidad de una reforma financiera, ya que el IMSS pasaba por una crisis de carácter financiero y de servicios.

Algunas de las causas más importantes del colapso financiero en mención son:

- a) “Dispersión de las pensiones de Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.
- b) Debido en mucho a la expectativa de vida de la población, al control de epidemias y a la cobertura de servicios médicos, que volvió este ramo de tal manera desproporcionado entre los ingresos y los egresos que, de no reformarse, sin remedio toda la reserva financiera se agotaría en el año 2004. En la actualidad, existen más de un millón seiscientos mil pensionados en el país, multiplicándose éstos por razón natural, en tanto que las cuotas no se incrementaron y la inflación ha crecido, siendo dramático que en la actualidad el 99% de los pensionados reciban la cuantía mínima de pensión, equivalente a un SMGDF, lo que a duras penas le permite sobrevivir.
- c) La complejidad del sistema y su alto costo tal y como estaba planteado; el seguro de retiro, que forma parte del Sistema

de Ahorro para el Retiro, operativamente resultaba complejo y costoso, amén de que no garantizaba una pensión digna, que realmente sirviera en el evento de retiro del trabajador.”<sup>68</sup>

El sistema de pensiones pasó a ser administrado por el sector privado, es decir, las Administradoras de Fondos para el Retiro y las Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro. En la Ley del Seguro Social se expresa la existencia tanto de las Afores como de las Siefores:

*“Artículo 175. La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro.*

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

*En todo caso, dicha Ley dispondrá los requisitos de constitución, entre los que se incluirán las disposiciones relativas a impedir el conflicto de intereses sobre el manejo de los fondos respecto*

---

68. Época, Revista número 200, 3 de abril de 1995. Citada por MELENDEZ GEORGE, León Magno. Op. cit. pp. 43 y 44

*de la participación de las asociaciones gremiales del sector productivo y de las entidades financieras.”<sup>69</sup>*

Se desprende de tal precepto, que las Afores son las encargadas de administrar las cuentas individuales de los trabajadores, es decir, para individualizarlas ya que a cada trabajador le corresponde únicamente una cuenta y para administrarlas por medio de la inversión a través de las sociedades especializadas que hemos mencionado antes que manejan, tal y como se expresa:

*“Artículo 188. Las Administradoras de Fondos para el Retiro, operarán las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, éstas serán las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.*

*Las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se sujetarán para su constitución, organización, funcionamiento, régimen de inversión, tipos de valores, publicidad, sistemas de comercialización y contabilidad, a lo establecido por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*

*La inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro*

---

69. Ley del Seguro Social.

*será realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.”<sup>70</sup>*

Las Afores y Siefores son parte dentro del sistema de pensiones actual, y como se desprende de ambos artículos transcritos, son supervisados por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual además autoriza el funcionamiento de ambas, es una autoridad a la cual le deben rendir cuentas.

Es dable mencionar que esta estructura fue copiada de Chile, con esta nueva ley lo que se pretendía era:

1. “Equilibrio financiero del sistema;
2. Brindar mayor protección social;
3. Ampliar la cobertura del sistema;
4. Elevar la calidad de los servicios;
5. Fortalecer al Instituto Mexicano del Seguro Social;
6. Apoyar a las empresas, disminuyendo sus aportaciones;
7. Vínculo insoslayable de la seguridad social y el empleo;
8. Promover la generación de empleo, inversión productiva y crecimiento económico;
9. Incrementar el ahorro interno.”<sup>71</sup>

La crítica que se le hace a estas aspiraciones planteadas, es que con ellos se dio por terminada la seguridad social existente en nuestro país y que lejos de velarse por una solidaridad, ahora estamos frente a una individualidad; el sector que resultó beneficiado fue el mercado financiero, “los ahorros de los trabajadores pasarían a beneficiar a la banca privada, a los intermediarios financieros y a

---

<sup>70</sup> Ley del Seguro Social.

<sup>71</sup> HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op. cit. p. 158

umentar los grandes capitales de inversión”.<sup>72</sup> Los seguros del régimen obligatorio contemplados en la nueva Ley del Seguro Social son: Riesgos de trabajo; Enfermedades y maternidad; Invalidez y vida; Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y Guarderías y prestaciones sociales.

Otras cuestiones que cambiaron, son las semanas de cotización para obtener una pensión por vejez o cesantía, pasando de quinientas a mil doscientas cincuenta. De igual manera, se contemplaron nuevas figuras jurídicas en la nueva Ley del Seguro Social de 1997: la de renta vitalicia, seguro de sobrevivencia y retiros programados; La primera consiste en que por medio de un contrato que celebra el trabajador con una Aseguradora que elija, esta última recibe los recursos económicos que fueron acumulándose en la cuenta individual del trabajador durante su vida laboral, obligándose a pagarle al primero una pensión durante su vida de pensionado a cambio de esos recursos. Lo encontramos fundamentado en la ley:

*“Artículo 159... IV. Renta vitalicia, el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.”<sup>73</sup>*

El seguro de sobrevivencia es aquel contratado por los asegurados por riesgos de trabajo, invalidez, cesantía en edad avanzada o vejez con una institución de seguros de su elección, el cual cubre las pensiones a sus beneficiarios y otras prestaciones económicas contempladas en la ley, quedando expresado en la

---

72 HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. Op. cit. p. 158

73. Ley del Seguro Social.

legislación de la siguiente manera:

*Artículo 159...VI. Seguro de sobrevivencia, aquél que se contrata por los pensionados, por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarles la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado, hasta la extinción legal de las pensiones.”<sup>74</sup>*

La última figura mencionada es una modalidad de obtener la pensión, consistente en fraccionar el monto total de los recursos contenidos en la cuenta individual, con base en la esperanza de vida y considerando los rendimientos previsibles de los saldos; cabe mencionar que esta la otorga exclusivamente la Afore con la que haya contratado el trabajador, teniendo su fundamento legal en el precepto siguiente:

*“Artículo 159...V. Retiros programados, la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.”<sup>75</sup>*

---

74. Ley del Seguro Social.

75. Íbidem.

Con estos conceptos que se mencionaron anteriormente, caemos en cuenta que a partir de 1997 el sistema de pensiones pasó a ser administrado por el sector privado, es decir, por personas morales constituidas al amparo de la legislación mercantil; ya que las figuras jurídicas que se contemplan, necesariamente requieren que el trabajador o asegurado celebre un contrato con alguna de las personas jurídicas que la ley dispone, en este caso Afores o instituciones de crédito.

#### **IV. Cuenta individual, su integración y cuándo puede el trabajador disponer de los recursos de su cuenta.**

Es aquella cuenta aperturada para cada trabajador a elección de este en una Afore, en ella se depositan las cuotas obrero-patronales y la aportación del Estado; Las Administradoras de fondos para el retiro se dedican exclusivamente al manejo de los recursos que se depositan en las cuentas individuales.

Queda establecido como derecho del trabajador contar con una cuenta individual:

*“Artículo 174. Para los efectos de este seguro, es derecho de todo trabajador asegurado contar con una cuenta individual, la que se integrará en los términos señalados en el artículo 159 fracción I de esta Ley”<sup>76</sup>*

Las cuentas individuales están integradas por las subcuentas de: Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV); la de vivienda y; aportaciones voluntarias. En la primer subcuenta se depositan las

---

76. Ley del Seguro Social.

cuotas y aportaciones tripartitas; es decir, las del patrón, trabajador y gobierno federal; Respecto la segunda, se hacen aportaciones voluntariamente, ya sea por el propio trabajador o el patrón no existiendo un monto mínimo o máximo; Finalmente la última subcuenta, conformada por las aportaciones que el patrón realiza al Fondo Nacional de la Vivienda, esos recursos se canalizan al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), por lo que la Afore únicamente reporta el registro que tiene de los recursos pertenecientes a este rubro y sus intereses, es decir meramente informativo; ya que el que realmente cuenta con tales recursos es el Instituto señalado.

El fundamento lo encontramos en la Ley del Seguro Social :

*“Artículo 159... I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias. Respecto de la subcuenta de vivienda las Administradoras de Fondos para el Retiro deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en los términos de su propia Ley.”<sup>77</sup>*

---

77. Ley del Seguro Social.

Existen dos modalidades en las que el trabajador puede disponer de los recursos depositados en su cuenta individual; estos pueden ser parciales o totales. Correspondiente a los retiros parciales son: por desempleo en el cual se establece como requisito que el trabajador no se encuentre sujeto a una relación laboral, a partir del día cuarenta y seis en que el supuesto se haya dado, se tiene derecho a retirar de la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, observándose: “a) Si su cuenta individual tiene al menos tres años de haber sido abierta y tiene un mínimo de doce bimestres de cotización al Instituto acreditados en dicha cuenta, podrá retirar en una exhibición la cantidad que resulte al equivalente a treinta días de su último salario base de cotización, con un límite de diez veces el salario mínimo mensual general que rija en el Distrito Federal, o b) Si su cuenta individual tiene cinco años o más de haber sido abierta, podrá retirar la cantidad que resulte menor entre noventa días de su propio salario base de cotización de las últimas doscientas cincuenta semanas o las que tuviere, o el once punto cinco por ciento del saldo de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.”<sup>78</sup> Este retiro solo podrá hacerse una vez cada cinco años. La segunda forma de retiro parcial, corresponde a la ayuda para gastos de matrimonio, proviene de la cuota social aportada por el Gobierno Federal en la cuenta individual del trabajador, se tiene derecho al retiro de una cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; los requisitos que hay que observar son: “I. Que tenga acreditado un mínimo de ciento cincuenta semanas de cotización en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en la fecha de celebración del matrimonio; II.- Que compruebe con documentos fehacientes la muerte de la persona que registró como cónyuge en el Instituto, o que, en su caso, exhiba el acta de divorcio, y III.- Que

---

78. Ley del Seguro Social.

cualquiera de los cónyuges no haya sido registrado con anterioridad en el Instituto con esa calidad.”<sup>79</sup> Este derecho solo podrá ser ejercido una vez, no teniéndose para veces posteriores que se contraiga matrimonio.

En ese orden de ideas, para que el trabajador o titular de la cuenta individual pueda disponer de la totalidad de sus recursos, deben presentarse las situaciones que a continuación mencionaré: a) Que se obtenga del IMSS una resolución definitiva de pensión por riesgos de trabajo, invalidez y vida o cesantía en edad avanzada o vejez; b) Obtener una resolución de negativa de pensión por parte del IMSS; c) Obtención del Instituto Mexicano del Seguro Social una resolución de pensión por incapacidad permanente parcial mayor al cincuenta por ciento, incapacidad permanente total, invalidez, muerte, cesantía o vejez conforme a la Ley del Seguro Social de 1973 y ; d) Adquirir una pensión en virtud de un plan de pensiones derivado de un contrato colectivo de trabajo; en este caso debe observarse que dicho plan tendrá que contar con un registro en la CONSAR para poder retirar los fondos contenidos en la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez y Vivienda, si esto no fuera así los fondos en mención seguirán siendo administrados por la Afore hasta que se cumplan los requisitos legales contemplados en la nueva ley; para dar sustento a lo que se expresa, nos remitimos al precepto legal de la Ley del Seguro Social que dispone lo siguiente:

*“Artículo 190. El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, que haya sido autorizado y registrado*

---

79. Ley del Seguro Social.

*por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que la Administradora de Fondos para el Retiro, que opere su cuenta individual, le entregue los recursos que lo integran, situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión en los términos del artículo 157 o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un treinta por ciento a la garantizada.”<sup>80</sup>*

## **V. AFORES: administra las cuentas individuales de ahorro para el retiro.**

Para que el sistema de pensiones actual funcione, se crearon instituciones especializadas, que se dedican exclusivamente a la administración de cuentas individuales de los trabajadores. “Las AFORES son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión. Estas instituciones forman parte del sistema financiero del país.”<sup>81</sup>

Las AFORES reciben las aportaciones de los patrones, del Gobierno Federal y trabajadores, para proceder a su inversión por medio de las SIEFORES que manejan, cuidando que no se pierda el valor y que se

---

80. Ley del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación. 21 de diciembre de 1995

81. MELENDEZ GEORGE, León Magno. Op. cit. p. 112

incremente a lo largo del tiempo.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, es la que autoriza de una manera discrecional previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el funcionamiento y constitución de una Administradora de Fondos para el Retiro.

Los requisitos que deben colmarse para su funcionamiento son los siguientes: “I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable, debiendo utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura “AFORE”. Las administradoras no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público; II. Tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de esta ley y de las disposiciones de carácter general que para tal efecto se expidan; III. El número de sus administradores no será inferior a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración; y IV. Informar a la Comisión los nombramientos de los miembros de su consejo de administración, del director general, de los funcionarios de los dos niveles inmediatos siguientes y de sus comisarios y someter a la aprobación del Comité Consultivo y de Vigilancia los nombramientos de los consejeros independientes y del contralor normativo.”<sup>82</sup>

Algunos de los servicios que prestan las AFORES son las siguientes:

- I. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales.

---

82. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. 23 de mayo de 1996

- II. Llevar a cabo la individualización de las cuotas y aportaciones.
- III. Realizar traspasos de la cuenta individual de una Afore a otra.
- IV. Informar a los trabajadores sobre el estado de los recursos depositados en la cuenta individual, por medio del envío de estados de cuenta al domicilio de éstos.
- V. Recibir el depósito así como tramitar el retiro de recursos en la subcuenta de aportaciones voluntarias.
- VI. Tramitar los retiros parciales y totales que se realizan con cargo a la subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez.

Las Afores tienen el manejo de las Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, por lo que corren con los gastos que resulten necesarios para que estas últimas operen, convirtiéndose en las responsables directas de todos los actos u omisiones de las Siefors que operan. Las Administradoras de fondos para el retiro, podrán operar uno o varias Sociedades de inversión, con una diversa composición en su cartera tomando en cuenta ciertos criterios tales como: el riesgo; plazos, orígenes y destino de los recursos.

Las Administradoras, cobrarán una comisión al trabajador por la administración de sus recursos, los requisitos que debe cumplir ésta son:

*“Artículo 6o. La solicitud de comisiones que las Administradoras presenten a la Junta de Gobierno deberá considerar que las mismas cumplan con los siguientes requisitos:*

*I. Que sea cobrada sobre bases uniformes;*

*II. Que sean las mismas por servicios similares prestados en Sociedades de Inversión del mismo tipo;*

*III. Que no se discrimine a trabajador alguno, y*

*IV. Que no sean excesivas al nivel de las comisiones que prevalezcan en el mercado de conformidad con los criterios aprobados por la Junta de Gobierno de la Comisión.*

*Las Administradoras podrán presentar con su solicitud aquella información adicional que consideren relevante para la aprobación de sus comisiones.”<sup>83</sup>*

También se permite el cobro de comisiones por cuota fija en los casos que prevé el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

*“Artículo 8o...*

*I. Expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos en la Ley;*

*II. Reposición de documentación de la Cuenta Individual;*

*III. Gestión de trámites ante autoridades o instancias distintas a los Institutos de Seguridad Social, exclusivamente relacionados con su Cuenta Individual, siempre que lo solicite o*

---

83. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009

*autorice el trabajador de que se trate o sus beneficiarios, y*

*IV. Depósito de recursos en las subcuentas de aportaciones voluntarias y complementarias de retiro, cuando los depósitos no se efectúen a través del proceso de recaudación de cuotas y aportaciones. Las comisiones por cuota fija que pretendan cobrar las Administradoras, deberán detallarse por conceptos específicos e incluirse en las comisiones que sometan previamente a la autorización de la Junta de Gobierno de la Comisión, estando condicionada su procedencia a esta autorización.”<sup>84</sup>*

## **VI. SIEFORE: sociedad que invierte los recursos de los trabajadores.**

“Las SIEFORES son sociedades de inversión especializadas en invertir los recursos acumulados en la cuenta individual de cada trabajador, son intermediarios financieros que invierten bajo la premisa de disminución del riesgo, diversificando las inversiones.”<sup>85</sup> éstas son manejadas por las Afores conforme a lo dispuesto por la ley, pudiendo operar varias sociedades de inversión tomando en cuenta la cartera y los riesgos.

Al igual que las Afores, estas sociedades de inversión requieren de la autorización de carácter discrecional de la Comisión Nacional de

---

84. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Diario Oficial de la Federación. 24 de agosto de 2009

85. MELENDEZ GEORGE, León Magno. Op. cit. p. 119

los Sistemas de Ahorro para el Retiro para su organización y funcionamiento.

Para poder funcionar, los requisitos a observarse son: “I. Deberán ser sociedades anónimas de capital variable y utilizar en su denominación, o a continuación de ésta, la expresión “Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro” o su abreviatura “SIEFORE”; Las sociedades de inversión no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público; II. El capital mínimo exigido de la sociedad estará íntegramente suscrito y pagado, y será el que establezca la Comisión, mediante disposiciones de carácter general. Dicho capital estará representado por acciones de capital fijo que sólo podrán transmitirse previa autorización de la Comisión, la cual no será necesaria en el caso de que se transmitan a la administradora que las opere. Las sociedades de inversión no estarán obligadas a constituir el fondo de reserva a que se refiere el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; III. Su administración estará a cargo de los mismos integrantes del Consejo de Administración de la administradora que las opere en los términos que establece esta ley; IV. Únicamente podrán participar en el capital social fijo de las sociedades de inversión, la administradora que solicite su constitución y los socios de dicha administradora. En ningún caso la participación accionaria de las administradoras en el capital fijo de las sociedades de inversión que operen podrá ser inferior al 99% de la parte representativa del capital social fijo. La fusión de sociedades de inversión deberá ser previamente autorizada por la Comisión; V. Únicamente podrán participar en su capital social variable los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social, así como las administradoras conforme a lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de

esta ley; VI. Podrán mantener acciones en tesorería, que serán puestas en circulación en la forma y términos que señale el consejo de administración; VII. En caso de aumento de capital, las acciones se pondrán en circulación sin que rija el derecho de preferencia establecido por el artículo 132 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; y VIII. Podrán adquirir las acciones que emitan, procediendo a la disminución de su capital variable de inmediato.”<sup>86</sup>

Asimismo, la inversión de los recursos es llevada bajo una estricta supervisión de la CONSAR, la canalización de estos es principalmente en beneficio del desarrollo nacional del país. “Cada AFORE puede ofrecer a los trabajadores tres opciones de inversión, a través de las SIEFORES que maneje. La primera es una inversión segura con rendimientos por arriba de la inflación; la segunda con un riesgo intermedio, invirtiendo en acciones y obligaciones de empresas privadas y ofreciendo un rendimiento mayor al anterior; la tercera será la inversión que ofrece mejores rendimientos con un riesgo relativamente alto.”<sup>87</sup> Los recursos invertidos deben tener como objetivo el fomento de: la actividad productiva nacional; generación de empleo; construcción de vivienda; el desarrollo de infraestructura estratégica del país, y; el desarrollo regional.

La inversión de los recursos puede corresponder única y exclusivamente a los correspondientes a una subcuenta o a diversas de forma conjunta; por lo que con autorización de la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, pueden operar Sociedades de inversión tengan por objeto la inversión exclusiva de aportaciones voluntarias, aportaciones voluntarias con perspectiva de inversión de largo plazo, de aportaciones complementarias de retiro, de

---

86. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

87. MELENDEZ GEORGE, León Magno. Op.cit. p.114.

aportaciones de ahorro a largo plazo, o de Fondos de Previsión Social.

Las Administradoras de fondos para el retiro y las Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, se encuentran administradas por un consejo de administración integrado por un mínimo de cinco consejeros, de los cuales dos, serán consejeros independientes. Estos integrantes son designados por los accionistas de la Administradora de que se trate; los consejeros de la administradora lo serán también de la sociedad de inversión que administre la Afore.

Los consejos de administración de ambas deberán sesionar por lo menos cada tres meses, sesiones que no serán válidas sin la presencia por lo menos de un consejero independiente. Asimismo, se establece como requisito que se levante un acta pormenorizada de cada sesión, poniéndose a disposición de la CONSAR.

## **VII. Estado de cuenta.**

“Te permite conocer cuánto tienes en tu cuenta individual que administra la Afore. Contiene información sobre los depósitos efectuados a tu favor, los retiros totales o parciales y los rendimientos obtenidos. Incluye también el monto de las comisiones cobradas y el saldo de tu cuenta individual.”<sup>88</sup>

La Afore enviará al domicilio que haya registrado el trabajador, un estado de cuenta. Queda establecido en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que es un derecho de los trabajadores tanto afiliados como los que no se encuentran, de recibir por lo menos tres veces al año de forma cuatrimestral en el domicilio

---

88. GONZÁLEZ, Héctor. *Puntos finos sobre seguridad social*. Edit ISEF. México 2010. p. 71

que hayan señalado su estado de cuenta, “se deberán destacar las aportaciones patronales, del Estado y del Trabajador, el número de acciones propiedad del Trabajador y el número de días de cotización registrados durante cada bimestre que comprenda el periodo del estado de cuenta, así como las comisiones cobradas por la Administradora y las Sociedades de Inversión que ésta administre...”<sup>89</sup>

Los periodos que se comprenderán en cada estado de cuenta son: 1° de enero al 30 de abril; 1° de mayo al 31 de agosto y finalmente del 1° de septiembre al 31 de diciembre.

En el estado de cuenta correspondiente al segundo semestre del año, se le dará a conocer al trabajador, mediante un cálculo aproximado el monto de la comisión que se le cobrará para el año siguiente próximo, dicha cantidad deberá ser expresada en moneda nacional.

El estado de cuenta, es un formato que determina la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y si este órgano decidiera realizarle cambios a dicho instrumento, debe hacerle de conocimiento a las Afores de forma anticipada, sesenta días naturales previos al cierre del periodo de que se trate.

En ese orden de ideas, al ser un derecho del trabajador recibir su estado de cuenta, para la Afore resulta una obligación que debe cumplir; sin embargo se exceptúa el envío de tal documento cuando la Administradora tenga la certeza de que el domicilio que le ha proporcionado el trabajador es inexistente, o que el trabajador no tiene su domicilio en el lugar donde indicó. Para estos casos, la Afore deberá conservar los estados de cuenta en medios electrónicos y proceder a su impresión cuando sean requeridos por el trabajador.

Se ha determinado una sanción económica para la Afore que

---

89. Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

incumpla con la entrega del estado de cuenta en el periodo correspondiente, siendo ésta de cien a mil días de salario por cada uno que no entregue.

### **VIII. Adquisición de la pensión.**

El trabajador al reunir los requisitos para poder obtener una pensión, si se acoge a la ley de 97, ésta será financiada con los recursos que tenga ahorrados en su cuenta individual.

Para el caso de que se determine incapacidad permanente total, derivada de un riesgo de trabajo, obtendrá el trabajador una pensión definitiva del setenta por ciento del salario en el que estuviera cotizando al momento que ocurra el riesgo; cuando sea por enfermedad de trabajo, el cálculo será con el promedio del salario base de cotización de las últimas cincuenta y dos semanas cotizadas o las que tuviera.

Si se declara una incapacidad permanente parcial, superior al cincuenta por ciento, el trabajador tendrá el derecho a recibir una pensión que le será otorgada por una institución de seguros que elija. Cuando la incapacidad es valuada hasta el veinticinco por ciento, se hará un pago por indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiera correspondido. Finalmente si la incapacidad permanente parcial, rebasa el veinticinco por ciento pero no el cincuenta, el trabajador tiene como opción optar por la indemnización antes mencionada.

Al determinarse una enfermedad no profesional, se tiene derecho al pago de un subsidio por parte del IMSS a partir del cuarto día mientras dure y hasta por el término de cincuenta y dos semanas, equivalente al sesenta por ciento del último salario diario de cotización, pagado por salarios vencidos de una semana. Por otra parte para la

embarazada durante el embarazo hasta el puerperio, recibirá un subsidio del cien por ciento igual al último salario diario de cotización

La invalidez derivada de una enfermedad o accidente ambos no profesionales. Para tener derecho al pago de una pensión, se deben tener acreditadas el pago de doscientas cincuenta semanas al declarársele la invalidez; sin embargo cuando el dictamen sea de setenta y cinco por ciento más de invalidez, únicamente se requerirán ciento cincuenta semanas. Respecto al seguro de vida, este da el derecho de las pensiones de viudez, orfandad y pensión para ascendientes; debiendo el fallecido tener reconocidas por el IMSS un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales o haber estado disfrutando de una pensión de invalidez.

En el ramo respectivo al de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, para tener el derecho a la obtención de una pensión, en el caso de cesantía haber sido privado del trabajo y tener la edad de 60 años; para vejez la edad de 65 años. En ambos casos tener reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.

Cumplidos los requisitos de edad y semanas cotizadas, la obtención de la pensión podrá ser bajo dos modalidades:

- a) Retiros programados. La Afore estimará el monto de la pensión, dividiendo año con año el monto de los recursos contenidos en la cuenta individual, entre la esperanza de vida calculada.
- b) Renta vitalicia. Es un opción mediante la celebración de un contrato que lleva por nombre “renta vitalicia” con una compañía de seguros que elija el trabajador, siendo ésta la que pagará una pensión mientras viva el pensionado.

Así las cosas, para poder obtener las pensiones por viudez, orfandad y ascendencia, los asegurados por riesgos de trabajo, invalidez, cesantía en edad avanzada o vejez, deberán contratar un seguro de sobrevivencia, el cual cubrirá a los beneficiarios antes mencionados durante el tiempo que tengan el derecho a recibir la pensión que les corresponda.

La pensión mínima garantizada es un equivalente a un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; aplica cuando se cumplen con los requisitos de edad y cotización para la obtención de una pensión por vejez o cesantía pero los recursos acumulados en la cuenta individual no son suficientes para la contratación de una renta vitalicia o para obtener una pensión bajo la modalidad de retiros programados.

#### **IX. CONSAR: institución gubernamental que supervisa y vigila el sistema de pensiones.**

La ley del Sistema de Ahorro para el Retiro nos define a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro "...órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional..." también se desprende que tiene a su cargo. "...coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro." <sup>90</sup> Tiene la calidad de una autoridad financiera en materia de pensiones, ya que es la encargada de vigilar que el funcionamiento del sistema mexicano en cuestión, sea conforme a lo establecido en los diversos ordenamientos. Asimismo expide circulares, que son normas de observancia general para las diversas Afores y sus

---

90. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Sociedades de inversión que operan, participantes en la seguridad social actual de México.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro cuenta con determinadas facultades entre las que destacan: “I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento; II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito esta facultad se aplicará en lo conducente; III. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro; IV. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados; V. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro”<sup>91</sup> ; entre otras.

La estructura orgánica de la CONSAR, está conformada por los siguientes órganos: La Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

---

91. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La Junta de Gobierno es integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público quien la preside, el Presidente y dos vicepresidentes de la Comisión, y trece vocales que serán el Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; los cinco vocales restantes son designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuatro representantes son de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de patrones, que forman el Comité Consultivo y de Vigilancia y que ostenten la mayor representatividad. Cada miembro propietario cuenta con un suplente, el cual deberá ser un funcionario del rango inmediato inferior al del propietario.

El Presidente de la Comisión podrá suplir al Secretario de Hacienda y Crédito Público cuando este se ausente. Las sesiones de la Junta de Gobierno son bimestrales, pudiendo exceptuarse esta regla cuando sean convocadas por su Presidente o Presidente de la Comisión. El quorum necesario es de nueve de sus miembros, las resoluciones serán tomadas por la mayoría de votos de los presentes. El Presidente de la Junta de Gobierno es quien dirige los debates y tiene el voto de calidad cuando se presenta un empate.

La Junta de Gobierno cuenta con un Secretario, el cual puede expedir constancia de los acuerdos de los órganos de la Comisión.

La Presidencia de la Comisión recae en un Presidente como lo expresa la ley:

*“Artículo 11.- El Presidente de la Comisión es la máxima autoridad administrativa de ésta y*

*ejercerá las facultades que le otorga la presente ley y las que le delegue la Junta de Gobierno, directamente, o a través de los servidores públicos de la Comisión, en los términos del reglamento interior de ésta, o mediante acuerdos delegatorios que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.”<sup>92</sup>*

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, realiza el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, este último cuenta con determinadas facultades y obligaciones: “I. Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las atribuidas por esta ley a la Junta de Gobierno; En los procedimientos judiciales, administrativos o laborales en los que la Comisión sea parte o pueda resultar afectada, el Presidente directamente o por medio de los Vicepresidentes o Directores Generales de la Comisión que al efecto designe en los acuerdos delegatorios, ejercitará las acciones, excepciones y defensas, producirá alegatos, ofrecerá pruebas, interpondrá los recursos que procedan, podrá presentar desistimientos, y en general realizará todos los actos procesales que correspondan a la Comisión o a sus órganos, incluyendo en los juicios de amparo la presentación de los informes de ley. El Presidente y los Vicepresidentes sólo estarán obligados a absolver posiciones o rendir declaración en juicio, en representación de la Comisión o en virtud de sus funciones cuando las posiciones y preguntas se formulen por medio de oficio expedido por autoridad competente, mismo que contestarán por escrito dentro del término establecido por dicha autoridad; II. Dirigir administrativamente a la Comisión; III. Presentar a la Junta de Gobierno un informe semestral sobre la situación que

---

92. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

guardan los sistemas de ahorro para el retiro y un informe anual sobre las labores desarrolladas por la Comisión. Así como informarle acerca de todos los asuntos relativos al funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro, proponiendo a la misma las medidas pertinentes cuando a su juicio se presenten hechos o situaciones que afecten el buen funcionamiento de los mismos; IV. Proponer a la Junta de Gobierno los proyectos de las disposiciones que compete expedir a ese órgano de gobierno; V. Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes, del Secretario de la misma y del suplente de éste”<sup>93</sup>; entre otras.

Finalmente el Comité Consultivo y de Vigilancia es un órgano tripartito, es decir integrado por el sector obrero, patronal y del Estado. Su integración es de diecinueve miembros de los cuales corresponden: seis representantes de los trabajadores, seis de los patronos, uno del Presidente de la Comisión y finalmente uno correspondiente por cada una de las entidades siguientes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Banco de México

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

Por cada miembro propietario del Comité Consultivo y de

---

93. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Vigilancia se nombrará un suplente. Tratándose de los suplentes de los servidores públicos representantes propietarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Banco de México, corresponderá al titular de las mismas designar al respectivo suplente. En el caso de las organizaciones sindicales y patronales se aplicarán las mismas reglas que para la designación de los miembros propietarios.”<sup>94</sup>

---

94. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

# CONCLUSIONES

1.- La Administración Pública Federal tiene su existencia legal en el artículo 90 de nuestra ley suprema que señala que está a cargo del Presidente de la República Mexicana, y se divide en Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

2.- La Administración Pública Centralizada depende directamente del poder Ejecutivo, ésta se encuentra conformada por; las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República. La Administración Pública Paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fideicomisos públicos.

3.- Los organismos descentralizados, una especie de la Administración Pública Paraestatal, tiene su origen en Francia, con la creación del establecimiento público, consistente en la personificación del servicio público.

4.- La descentralización es una forma de organización administrativa del Estado, siendo estas; por región o territorial y por servicio o funcional. En la primera de ellas, entendemos que a un organismo se le encomienda una actividad determinada conforme a las necesidades de una región en específico, delimitándose con una base geográfica proporcionar los servicios que le corresponden. Por otra parte, la segunda forma de organización aludida, mediante la creación de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, e integrado por funcionarios con conocimientos y preparación especial para la prestación de un servicio en específico.

5.- Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo, tienen como

finalidad: La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

6.- Entre las características más importantes de los organismos descentralizados, encontramos que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico propio. Esto deriva en que dichos organismos cuentan con poder de decisión, haciendo más dinámica su actuación en el desempeño de sus actividades, no teniendo que someterse a un poder de jerarquía y burocracia; sin embargo no debemos olvidar que el ejecutivo se reserva la tutela y vigilancia de dichos organismos.

7.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado encargado de la administración de la seguridad social en nuestro país de los trabajadores del sector privado; además, brinda servicios de salud a sus derechohabientes.

Para definirlo correctamente, entendemos que el Instituto es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma recurren los sectores público, social y privado, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

8.- La ley del Seguro Social de 1943, le dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social, en la cual quedó establecida la naturaleza jurídica e integración operativa tripartita que perdura hasta hoy en día.

En el año de 1973 se expidió una segunda Ley del Seguro Social, en la que destaca principalmente, una ampliación de sujetos a aseguramiento, no limitándose únicamente al sector trabajador asegurado. Con esta expedición, se dio impulso a la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, en el año de 1974, con la

cual se sientan las bases sólidas de una seguridad social, es decir un nuevo modelo basado en la solidaridad intergeneracional; dicha redacción aún perdura hasta nuestros días.

9.- En 1992, surge el Sistema de Ahorro para el Retiro, conocido como SAR 92, que no fue más que un ahorro complementario, con el cual el patrón se encontraba obligado a aperturar una cuenta individual a favor de sus trabajadores en una institución de crédito autorizada que éste eligiera; la aportación debía ser del 2 por ciento sobre el salario base de cotización. Primeramente fue implementado para los trabajadores del sector privado y posteriormente al año siguiente para los que trabajan al servicio del Estado, cobrando vida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

10.- En 1997 entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social el primero de julio. Con esta nueva legislación se dio un rotundo giro a la seguridad social, el sistema que había operado durante muchos años de reparto o beneficios definidos pasó a uno de capitalización individual.

A partir de este momento, aparecen las Administradoras de fondos para el retiro (Afores), las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (Siefores) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que ya figuraba desde la reforma de 1992, cuando se expidió la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. A partir de este momento el IMSS ya no sería quien administraría el sistema de pensiones, sino las Afores. La aportación que realiza el patrón por cada trabajador, es depositada en la cuenta individual que le corresponda a éste último, e invertidos por las Siefore que maneje la Afore, para brindarle una ganancia al trabajador y así ir aumentando los fondos depositados en la cuenta individual hasta el momento en que tenga derecho a obtener una pensión. Pasó a ser responsabilidad absoluta

del trabajador su ahorro, y lo que junte a lo largo de su vida laboral activa será aplicado para su pensión en un futuro, dejando atrás la solidaridad intergeneracional.

11.- La ley del Seguro Social contempla dos regímenes de aseguramiento, el régimen obligatorio y el régimen voluntario. El primero lo integran los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales. Al segundo régimen pertenecen los seguros de salud para la familia; adicionales; y otros seguros.

12.- Los cambios que se realizaron respecto de la legislación de 1973 a la de 1997, es el aumento de semanas de cotización para poder obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez. En la anterior ley, se requería el reconocimiento de 500 semanas cotizadas reconocidas por el Instituto y tener la edad de 60 o 65 años; actualmente la edad no ha cambiado, sin embargo, las semanas cotizadas que deben tenerse reconocidas por el Instituto aumentaron a 1250. También para el seguro de invalidez, en la nueva ley condicionan a un porcentaje la invalidez; si es del 75 por ciento se requerirán únicamente ciento cincuenta semanas cotizadas reconocidas por el Instituto; un porcentaje menor a tal cantidad se deberán haber cotizado doscientas cincuenta semanas. Anteriormente bastaba que se dictaminara la invalidez y que se tuvieran reconocidas las semanas cotizadas, que en su momento eran ciento cincuenta.

13.- Figuras como el seguro de sobrevivencia y el de renta vitalicia las vemos por primera vez mencionadas en la legislación de 1997. La primera consiste en que cuando una persona asegurada se encuentra gozando de una pensión por riesgo de trabajo, invalidez, cesantía en edad avanzada o vejez, deberá contratar un seguro de sobrevivencia para que en caso de su fallecimiento, tengan derecho a gozar de las pensiones, ayudas asistencias y demás prestaciones

económicas a sus beneficiarios, hasta que se extingan de forma legal; La renta vitalicia es un contrato que celebra el asegurado con una aseguradora, la cual recibe los fondos que se encuentran depositados en la cuenta individual del trabajador, y así otorgarle a éste una pensión por el tiempo que dure la vida del pensionado.

14.- Para obtener una pensión cumplidos los requisitos legales, existen dos modalidades: retiros programados y renta vitalicia. La primera consiste en dividir la totalidad de los montos contenidos en la cuenta individual entre la esperanza de vida, y así se calculará el monto de la pensión, cabe mencionar que bajo esta forma de obtenerla, quien la otorga es la propia Afore. La segunda modalidad mediante un contrato que lleva el mismo nombre, celebrada por el trabajador con una compañía de seguros, otorgará a éste una pensión durante su vida de pensionado.

Existe la posibilidad de que los fondos contenidos en la cuenta individual no sean suficientes para que se pueda contratar una renta vitalicia u obtener pensión mediante retiros programados, o la contratación del seguro de sobrevivencia; por lo que el Gobierno Federal realizará una aportación complementaria para garantizar la pensión mínima, equivalente a un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

## PROPUESTA

Se propone devolver el sistema de pensiones al Instituto Mexicano del Seguro Social, para que éste en vez de mandar los fondos de los trabajadores a instituciones privadas, las cuales administran a su libre albedrío los fondos de inversión, con el riesgo como lo hemos presenciado en múltiples ocasiones, que las Afores originales han

desaparecido siendo comprada su cartera por otras, circunstancia que no está regulada pero de facto se realiza por autorizaciones de la CONSAR, la cual permite la compra de cartera de una Afore a otra sustentando que lo autoriza bajo la simulación jurídica de la fusión, cosa que en la mayoría de los casos no existe.

Con esto se transgrede el derecho del trabajador de decidir con qué Afore contrata, esto es reiterativo cada vez que una cartera de una Afore es comprada por otra Administradora, traspasando las cuentas individuales de los trabajadores a otras Institución financiera con la que nunca contrataron ni fue su deseo estar con ella. Aparte si la Institución financiera llega a desaparecer como es caso común en nuestro sistema mexicano ¿quién le responderá al trabajador por su pensión? Quedaría en un estado de incertidumbre jurídica toda vez que el espíritu constitucional para crear el IMSS fue subrogar la obligación que el patrón tenía de prestar el servicio médico a sus trabajadores, obligándolo a pagar cuotas de seguridad social para la constitución de dicho organismo.

Por tal motivo, sería viable que el IMSS hubiera creado un fideicomiso para el rubro de pensiones sus trabajadores afiliados, manteniendo en todo momento el carácter de fideicomitente, el Banco de México como fiduciario y los trabajadores los fideicomisarios, evitando que los beneficios que derraman las inversiones de las Afores se vayan a beneficios particulares, cuando lo correcto sería que esos beneficios se distribuyeran en la seguridad social que hoy día vemos la carencia de servicios tanto médicos, hospitalarios y de medicina que adolece este Instituto actualmente como lo ha manifestado su Director General casi en quiebra.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2004.

ALESSI, Renato. “Instituciones de Derecho Administrativo”, Editorial Bosch, Barcelona, 1970.

AVENDAÑO CARBELLIDO, Octavio. “*El Sistema de Ahorro para el Retiro Aspectos Legales*”, Editorial Porrúa. México 2010.

ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando. “Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social”, Editorial Porrúa, México, 2007.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. “Mandatos Constitucionales en Materia Tributaria”, Editorial TEMIS, México, 1987.

DEL CASTILLO VELASCO, José María. “Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano Tomo I ”, Editorial Porrúa, México, 1994.

DEL CASTILLO VELASCO, José María. “Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano Tomo II ”, Editorial Porrúa, México, 1994.

DE LA CUEVA, Mario. “El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo”, Editorial Porrúa, México, 2009.

DÍAZ LOMBARDO, Francisco. “El Derecho Social y la Seguridad Social Integral”, Editorial Textos Universitarios, México, 1973.

FAYA VIESCA, Jacinto. “Administración Pública Federal”, Editorial Porrúa, México, 1983.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. “Derecho Administrativo y Administración Pública”, Editorial Porrúa, México 2011.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 2009.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, México, 2009.

GONZÁLEZ, Héctor. "Puntos finos sobre seguro social", Editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2010.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano" Editorial Porrúa, México, 2008.

HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida. "Seguridad Social en crisis el caso del Seguro Social en México", Editorial Porrúa, México, 2008.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano", Editorial Porrúa, México, 2011.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. "*Derecho Administrativo Primer Curso.*" Editorial Harla. México 1991

MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. "*La Unificación del Sistema de la Seguridad Social en México.*", Editorial Porrúa. México 2008.

RABASA GAMBOA, Emilio. "Problemas Actuales del Derecho Social Mexicano", Vol. 1, Editorial Porrúa, México, 2005.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. "*Nuevo Derecho de la Seguridad Social*", Editorial Porrúa. México 2002

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo primer curso", Editorial Porrúa, México, 2009.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 2013.

VILLARREAL SAMANIEGO, Jesús Dacio. "Administración Financiera II", (en línea), México, Enciclopedia Virtual Eumed. Net, 2008, Formato PDF, Disponible en Internet: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/418/#indice>, ISBN-13: 978-84-691-6192-0

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley del Seguro Social 1973

Ley del Seguro Social 1997.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.