

248
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"DISPOSICIONES LEGALES Y FISCALES
DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANA ESTRADA OLASCOAGA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D.F.

1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS



UNIVERSIDAD NACIONAL
AV. PUNTA DE
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F., 27 de junio de 1994.

COORDINADOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR,
U.N.A.M.
P r e s e n t e .

Por este conducto, me permito comunicar a usted que la pasante ANA ESTRADA OLASCOAGA, bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis intitulada "DISPOSICIONES LEGALES Y FISCALES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO".

Con fundamento en los artículos 80. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haber realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora del Seminario.


LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CANACHO.

***A mi amado hijo LUIS ANTONIO,
porque tu existencia ha sido una bendición
y el principal motivo para alcanzar
cualquier meta en la vida.***

***Con amor y respeto a mi
MADRE, a quien amo.***

***Con cariño a mis hermanos:
Cleo, María, Alejandro, Jesús y Armando
por creer en mí.***

***Con respeto y gratitud a
VICTOR, por todo su apoyo.***

***A todos mis sobrinos,
porque los quiero.***

***A mi amiga MONICA,
por su amistad incondicional.***

***A CLEO, por su empeño y dedicación
en la elaboración de esta tesis.***

***Al Lic. JUAN PABLO DE LA SERNA PERDOMO,
por su profesionalismo y paciencia
en la asesoría de esta tesis.***

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1: ANTECEDENTES HISTORICOS	1
1.1. Surgimiento de la Seguridad Social	2
A) El Seguro Social en Alemania	2
B) El Seguro Social en Inglaterra	4
1.2. Antecedentes en México	6
1.3. Proyecto de la Ley del Seguro Social	7
CAPITULO 2: LEY DEL SEGURO SOCIAL	10
2.1. Objeto	11
2.2. Sujetos de Aseguramiento y Sujetos Asegurables	13
A) Trabajadores Asalariados	18
B) Miembros de Sociedades Cooperativas de Producción y de Administración Obreras y Mixtas	19
C) Ejidatarios, Comuneros, Colonos y Pequeños Propietarios, organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, -- comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola. ..	22
D) Trabajadores Independientes o no Asalariados	24
CAPITULO 3: EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO ...	26
3.1. Antecedentes de la Implantación del SAR en México	28
A) El Sistema Privado de Pensiones en Chile, su origen y características	28
B) Efectos y Situación Actual del Sistema Chileno	32
3.2. El Sistema de Ahorro para el Retiro en México .	33
A) Iniciativa Presidencial de Reformas y Adicciones a la Ley del Seguro Social	33
B) Comentarios acerca del Debate	40

CAPITULO 4: DECRETO QUE REFORMA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992	60
CAPITULO 5: NATURALEZA JURIDICA Y ORGANIZACION DEL - INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	87
5.1. Descentralización y Desconcentración	88
5.2. El IMSS como Organismo Público Descentralizado..	92
5.3. El IMSS como Organismo Fiscal Autónomo	93
5.4. El IMSS como Organismo Desconcentrado	101
A) Antecedentes	101
B) Los Consejos Consultivos Delegacionales	106
C) Los Delegados del Instituto	108
CAPITULO 6: APORTACIONES AL SEGURO DE RETIRO	112
6.1. Naturalez Jurídica de las Aportaciones al Seguro de Retiro	113
6.2. Régimen Financiero del Seguro de Retiro	118
6.3. Las Aportaciones al Seguro de Retiro	120
6.4. INFONAVIT E IMSS	128
6.5. ISSSTE	159
CONCLUSIONES	167
BIBLIOGRAFIA	173

INTRODUCCION:

La integración del sistema jurídico vigente de la seguridad social se efectúa en términos de tres sectores importantes: por un lado el de la seguridad de los trabajadores en general, por otro el de los servidores públicos y, finalmente, el de la población no sujeta a una relación de trabajo.

En relación con la seguridad social de los trabajadores en general, podemos decir que está constituida por el sector más importante y, tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. El sustento de este sector se da por medio de cuotas obrero-patronales, y sus servicios son prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que respecta a la seguridad social de los servidores públicos, y de los trabajadores al servicio del estado, se encuentra normada en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Y en la seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo, existen circunstancias en las que requieren de protección contra diversas contingencias, sociales y naturales, motivo por el cual no se puede limitar el derecho de la seguridad social.

Ahora bien, para la realización de sus objetivos requiere de una modernización en los mecanismos de que dispone a fin de dar satisfacción a las demandas de la sociedad, que exige el mejoramiento en la calidad de las prestaciones que ya otorga.

Las reflexiones anteriores han sido el origen de nuestro interés en tratar de delimitar la naturaleza jurídica de una figura trascendental para la existencia y subsistencia del instrumento básico de la seguridad social en nuestro país: las cuotas obrero patronales, a las que denominamos "Aportaciones al Régimen del Seguro Social", puesto que no todos los aportes que se hacen al Instituto Mexicano del Seguro Social son, necesariamente, cuotas cubiertas por patrones y por trabajadores asalariados, y asimismo, dentro de ellas, las correspondientes al recién establecido "Seguro de Retiro", ya que presenta diferencias sustanciales con respecto a las demás aportaciones.

De esta manera consideramos de vital importancia, tratar, en primer término, los conceptos básicos de la seguridad social, el desarrollo histórico que el Seguro Social han experimentado sobre todo en México; el marco conceptual de la vigente Ley del Seguro Social; los seguros que comprende y las prestaciones que otorga; la naturaleza jurídica y la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social y sobre las aportaciones del seguro de retiro en particular, conocido como **SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro)**.

En este Sistema de Ahorro para el Retiro, participan el Patrón (aportando el dinero), las Instituciones de Crédito (controlando las aportaciones y cobrando una comisión por su trabajo); el Banco de México (invirtiendo el importe de los depósitos y manejando los productos resultantes de la misma), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (recaudando la parte de contribuciones que se considera ingresos en dichas aportaciones) y el más importante, el trabajador.

CAPITULO 1

.ANTECEDENTES HISTORICOS

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. Surgimiento de la Seguridad Social

A) El Seguro Social en Alemania.

La frecuencia con que se producían accidentes por máquinas movidas por fuerzas físicas: las de vapor primero y posteriormente las de electricidad y de motores de combustión interna, constituyeron un factor permanente de siniestros, los cuales causaban imposibilidad transitoria del trabajador y, en otros, incapacidad permanente para la labor e incluso la muerte. Por las anteriores razones, surge la necesidad de prevenir los riesgos así como la reparación de los daños causados por los mismos si ocurrieran. Por tal motivo la visión de los asalariados para cubrir sus necesidades se presenta más clara y objetiva.

Las primeras leyes que crean y regulan un auténtico Seguro Social son promulgadas por el canciller de Prusia, Otto von Bismark, durante la época del emperador Guillermo I.

Es así como Otto von Bismark fue reconocido como aquel que hizo realidad el surgimiento de un nuevo campo en el derecho: el de los seguros sociales, cambiando los conceptos de caridad y beneficencia, al reconocer el riesgo social como una contingencia a la cual debía atenderse con la intervención estatal mediante la operación de fondos comunes.

"...Bismark justificaba la creación del Seguro Social en 1881, cuando sostenía: El Estado que puede reunir más dinero fácilmente debe ser el que

tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más... Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir..., todo aquel que vuelva a patrocinar estas ideas, tomará el timón de la nave (la del Estado). El que tiene pensión para su vejez está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar. Aunque se precisase mucho dinero para conseguir el contenido de los desheredados, no será nunca demasiado caro: sería, por el contrario, una buena colocación de dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades muy superiores..."¹

De esta manera en Alemania se promulgan sendas leyes para el aseguramiento de los trabajadores. La primera ley de un auténtico Seguro Social, fue la del seguro obligatorio de enfermedades, establecidas el 13 de junio de 1883; la segunda, el 6 de julio de 1884, sobre el seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y de vejez. Con tal política se trato de mejorar las condiciones de los trabajadores poniendo remedio a las consecuencias de los riesgos a que estaban expuestos.

Dichas leyes se basaban en un sistema de aseguramiento mercantil, es decir, en la creación de un fondo común calculado matemáticamente para hacer

¹ Briseño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, S.A. DE C.V. México, 1987. p.68.

frente a los riesgos probables, pero introduciendo una modificación fundamental al hacer obligatoria la fuente de financiamiento: cuotas de patronos y trabajadores, y eventualmente, aportes por parte del Estado.

B) El Seguro Social en Inglaterra.

Las causas que originan el establecimiento del Seguro Social e Inglaterra son diversas: van de la atención a los pobres, a la revolución industrial y a los movimientos sociales que no se atrevieron a alterar sus estructuras.

En Inglaterra el Seguro Social obedece a la iniciativa gubernamental (con gran contenido político) de instaurar los seguros anticipándose a las reivindicaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios.

La primera legislación de seguros sociales surge a partir de las ideas de David Lloyd George y de Winton Spencer Churchill, quienes señalaron en 1906:

"...David Lloyd George: No quiero decir que la riqueza de este país, hubiera de distribuirse por igual entre todos sus habitantes, lo que afirmo es que la ley, al proteger a algunos hombres en el disfrute de sus inmensas propiedades, debe procurar que quienes producen la riqueza, sean protegidos con su familia, en lo precario de su situación. Actualmente no pueden adquirir los artículos de primera necesidad para la vida, a causa de las circunstancias ajenas a su alcance. Pero esto tampoco significa que las personas con menos recur-

sos, hubieran de acogerse a la lamentable y humillante condición de pobres, oficialmente considerados. Simplemente que la riqueza esparcida por este país debería, como condición previa para el disfrute de sus poseedores, contribuir a la subsistencia honorable de quienes estén en posibilidad para mantenerse por sí mismos..."².

"...Winston Spencer Churchill, expresaba en ese mismo año: Ningún proyecto de sociedad puede considerarse completo sino comprende entre sus finalidades la organización colectiva y el incentivo individual. Toda la tendencia de la civilización se dirige, empero, a la multiplicación de las funciones colectivas de la sociedad. Las siempre crecientes complicaciones de la civilización crean para nosotros nuevos servicios que han de ser emprendidos por el Estado y significan la expansión de los servicios existentes..."³.

Posteriormente en 1941, el gobierno de guerra presidido por Churchill, junto con William Beveridge, integró la comisión con representaciones de once departamentos. El informe Beveridge examina programas e ideas; el fundamento del sistema es el ingreso básico mínimo que todo inglés debe percibir. El monto de este ingreso resultó de una investigación sobre el nivel de vida mínimo, costo de vestidos y habitación, cálculo de calorías y de otros factores del presupuesto familiar. También se reconoce en este plan la importancia a la salud,

² Briseño Ruíz, Alberto. Op.cit.p.70

³ Briseño Ruíz, Alberto. Op.cit.p.71

tanto para la familia como para la nación, que se encomienda su protección a un servicio de salubridad que asegure cualquier tratamiento médico.

1.2. *Antecedentes en México*

El 23 de enero de 1917 se aprueba el texto de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, cuyo texto original disponía: "... El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo:

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular..."⁴.

Esta disposición carecía del entorno económico necesario para su aplicación ya que las cajas de seguros populares nunca se establecieron; el concepto popular resultaba ajeno a los principios del derecho y el hecho de dejar al ámbito de las entidades la expedición de leyes sobre esta materia, las condenaba a una imposibilidad no superable.

Sin embargo, dicha disposición constitucional contemplaba el anhelo de protección de la clase trabajadora frente a los riesgos, sin dejar de ser sólo una buena intención

⁴ Briseño Ruiz, Alberto. Op.cit.p.82.

que establecía de alguna forma la obligatoriedad del Seguro Social, aunque sólo estaban facultados para crear dichos seguros los legisladores cuando éstos lo consideraran oportuno de acuerdo a las circunstancias. Por lo que se creó gran confusión sobre cual era el camino adecuado para lograr dar vigencia a la fracción XXIX del artículo 123 por lo cual en 1928 interviene la Secretaría de Industria y Comercio, integrando una comisión encargada de redactar un capítulo de seguros sociales que formaría parte del Código Federal del Trabajo en forma provisional; y en noviembre de ese mismo año, la Secretaría de Gobernación, dio a conocer las bases para establecer el Seguro Social, las cuales fueron rechazadas por el sector patronal, que se negaba a participar en el costo del mismo.

A consecuencia de dichos intentos, hubo en México una separación del Derecho del Trabajo y del Derecho a la Seguridad Social.

1.3. *Proyecto de la Ley del Seguro Social.*

En 1921, Alvaro Obregón, ordenó la elaboración del Proyecto de Ley del Seguro Social que había de aplicarse en el Distrito Federal y que fue enviado al Congreso. En su exposición de motivos reconoce que las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no habrán de tener su origen en la falta de leyes sino en las dificultades para su aplicación, lo que convertía a los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejaban a los trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento, y la realización tendría que desarrollarse dentro de una legislación complicada, costosa y tardía. En este proyecto se preveía un tipo de seguro voluntario.

Fue en julio de 1929, cuando la Cámara de Senadores recibió del Ejecutivo Federal una iniciativa de reformas al artículo 123 Constitucional, esta iniciativa hizo posible el establecimiento de un Seguro Social en México, y después de realizarse los trámites del proceso legislativo del Constituyente Permanente, se reformaron los artículos 73 y 123 constitucionales y dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1929, quedando la fracción XXIX del artículo 123 en los términos siguientes:

"...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 otros con fines análogos..."⁵.

De esta manera hubo otros intentos para que se expidiera la Ley del Seguro Social, pero no prosperaron, también el general Lázaro Cárdenas, sin conseguirlo presentó una iniciativa de Ley de Seguros Sociales al Congreso de la Unión, que nunca fue discutida pretextando que carecía de una base actuarial que le diera viabilidad.

Todas las propuestas antes mencionadas representaban los antecedentes de gran importancia de lo que más tarde sería el Seguro Social; sin embargo, el mérito de lograr la implantación de la Ley del Seguro Social, corresponde al general Manuel Avila Camacho, quien en junio de 1941, crea una Comisión Técnica, la cual se encargaría de elaborar un nuevo Proyecto de Ley de Seguros Sociales, esta comisión estaría integrada por representantes del

⁵ Ricoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Ed. TAX. México, 1992. p. 17.

ejecutivo, de los trabajadores y de los patrones; el proyecto fue presentado en junio de 1942 al Presidente, quien a su vez lo remitió al Congreso de la Unión para su discusión.

Finalmente, el 31 de diciembre de 1942 quedó aprobada la Ley del Seguro Social, misma que fue publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, esta Ley estuvo en vigor hasta el 10. de abril de 1973, y a lo largo de este tiempo fue modificada en nueve ocasiones tratando de ampliar su campo de aplicación para así adecuarla de mejor manera a la realidad social y económica del país.

De este capítulo podemos concluir que la Ley del Seguro Social constituye uno de los ejemplos mundiales más avanzados, dada la forma en que protege a las clases económicamente débiles, pues como ya quedó expresado, aunque momentáneamente, debido a que los graves problemas que presenta en su aplicación, no opera integralmente, prevé ya las soluciones para el futuro inmediato.

No obstante, es necesario que la Ley del Seguro Social se reforme, ajustándose siempre en cuanto a los grupos de salario de cotización, en cuanto al monto de las prestaciones en dinero, fundamentalmente lo que corresponde a pensiones y en general en su articulado en forma tal que se aproveche íntegramente la valiosa experiencia que el Instituto ha obtenido en los años de su funcionamiento.

El Seguro Social para que efectivamente logre realizar, en la parte que a él le corresponde el ideal de justicia social, deberá ser integral y nacional, es decir, todas las personas que son sujetos al régimen del Seguro Social, deberán disfrutar de los beneficios de la Institución.

CAPITULO 2

LEY DEL SEGURO SOCIAL

2. LEY DEL SEGURO SOCIAL

2.1. Objeto

Los objetivos fundamentales de la Ley del Seguro Social, son:

- Garantizar las condiciones de vida de los trabajadores, proporcionando a cada habitante un mínimo bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y de su familia.
- Establecer un régimen de previsión de las consecuencias de edad, enfermedad, invalidez y muerte.
- Organizar, de tal forma que garantice a todos los trabajadores y patrones, la protección de los medios de subsistencia y los servicios especiales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En resumen, el Seguro Social, pretende la elevación del nivel de vida de sus habitantes por medio del desenvolvimiento económico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias. Por lo tanto, los regímenes del Seguro Social, de previsión y asistencia social revisten relevante importancia para la obtención de los diferentes objetivos que plantea, siendo necesaria la colaboración de todas las partes interesadas.

En México, desde la original Ley del Seguro Social, se ha previsto en sus artículos, mecanismos que pretenden paulatinamente la extensión de su campo de aplicación a otras categorías específicas de trabajadores (agricultores, especialmente), pasando por la confección de esquemas modificados de aseguramiento para los indepen-

dientes y hasta la creación de la figura de incorporación voluntaria de los mismos al régimen obligatorio.

Para tal efecto cabe mencionar que entre Seguro Social y Seguridad Social, existen diferencias que si no se precisan, podría confundirse la expresión de uno y otro. El Seguro Social, tiene un campo de aplicación restringido a determinados sujetos "trabajadores principalmente", y sólo cubre los principales riesgos; en cambio un Sistema de Seguridad social, en términos generales tiende a garantizar una existencia decorosa, la cual debe organizarse por medio de un conjunto de normas jurídicas que garanticen, como función ineludible del estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar:

- El equilibrio entre los principios de libertad y de solidaridad, mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales, con sentido justicialista.
- La elevación del nivel económico de vida a partir del pleno empleo y la justa retribución.
- La elevación en el nivel del salario, mediante la protección biológica integral orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad de trabajo.

La acción del Estado, en materia de seguridad social, debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

Para alcanzar tales pretensiones la Ley del Seguro

Social, tuvo a bien establecer al Seguro Social; como el instrumento básico de la seguridad social, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

2.2. *Sujetos de Aseguramiento y Sujetos Asegurables.*

Son sujeto de aseguramiento aquellas personas que la ley del Seguro Social otorga protección al igual que a los beneficiarios de éstos.

Los sujetos de aseguramiento a quienes se incluye en el régimen obligatorio, están enumerados en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social.

"...Art.12. Son sujetos de Aseguramiento al régimen obligatorio:

- I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuanto éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos.
- II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola..."⁶

⁶ Moreno Padilla, Javier. Ley del Seguro Social. Ed. Trillas. 19a. edición, marzo 1993. p.36.

Los grupos contenidos en este precepto corresponden al régimen obligatorio, sin condición; deben incorporarse o bien ser inscritos en el momento en que tengan el carácter que en cada caso determina la Ley. La falta de afiliación dará lugar a la aplicación de sanción.

La primera fracción del artículo mencionado se refiere a los trabajadores en general, esto quiere decir, a las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación. Evita que mediante un contrato de prestación de servicios, de comisión mercantil o cualquier otro acto, se pretenda eludir la obligación.

"...no se considerarán en este régimen a trabajadores que laboren al servicio burocrático o con organismos descentralizados que de acuerdo con el artículo 1o., fracción II de la Ley del ISSSTE, se encuentran incorporados a este Instituto, para que él se encargue de proporcionar la seguridad social..."⁷

Respecto a los miembros de sociedades cooperativas a que se refiere este artículo en su fracción segunda, cabe mencionar que a partir de la ley de 1943 quedaron incluidos como sujetos del régimen obligatorio, supuestamente en los mismos términos y condiciones que los trabajadores. Así pues, las cooperativas son sujetos obligados en los términos del artículo 19 de la Ley, por disposición expresa del artículo 22: "Las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras o mixtas serán consideradas como patronos para los efectos de esta Ley". Es erróneo considerarlas como patronos porque se está lesionando la naturaleza de las cooperativas y del propio patrón; en todo caso se podría

⁷ Moreno Padilla, Javier. Op.cit. p.37.

señalar que las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras o mixtas tendrán las obligaciones que señala el artículo 19 de la misma Ley.

Asimismo conforme a la Ley, los campesinos organizados crediticiamente, en los términos de la fracción III de este artículo 12, quedan incorporados al régimen obligatorio: las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola, los bancos regionales y organismos similares, así como las empresas industriales, comerciales y financieras, que sean parte de contratos, convenios, créditos, están obligados a inscribirlos e incluir en sus planes de operación las partidas correspondientes para otorgar créditos a fin de cumplir con el pago de cuotas.

En términos del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, también son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

"...Art.13. Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;
- III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a

los anteriores;

- IV. Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;
- V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y
- VI. Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este Artículo, así como de los trabajadores domésticos..."⁸

Las características de los grupos señalados en el artículo anterior se contienen en el último párrafo del mismo: el Ejecutivo Federal determinará por decreto, a propuesta del Instituto, las modalidades y fechas de incorporación. El artículo 17 de la Ley del Seguro Social precisa el contenido de los decretos; mientras que el artículo 18 de la misma Ley, remite al capítulo VIII, de ese Título Segundo, donde expresamente señala que podrán ser incorporados, reconociendo así los elementos integradores del régimen voluntario; dicho capítulo VIII, se denomina "De la incorporación voluntaria al régimen obligatorio". En el artículo 198 se asiente que estos sujetos podrán solicitar su incorporación voluntaria en

⁸ Moreno Padilla, Javoer. Op.cit.p.37.

los períodos de inscripción que fije el Instituto. También en el artículo 202 se señala que no procederá el aseguramiento voluntario, cuando de manera previsible éste pueda comprometer la eficacia de los servicios que el Instituto proporciona a los asegurados en el régimen obligatorio.

Por esas razones, los sujetos del artículo 13 pertenecen al régimen voluntario, pero quedan en desventaja con los del artículo 12.

En base al análisis ya hecho de los artículos 12 y 13 de la Ley vigente, relativos a los sujetos del régimen obligatorio los podemos clasificar en sujetos de seguro y sujetos asegurables, en función de la incorporación y protección inmediata o mediata de los interesados.

Sujeto de Seguro, será aquella persona cuya obligación de incorporarse al régimen y el derecho a la protección por parte del Instituto, no se encuentran sujetos a ninguna modalidad; en tanto que el Sujeto Asegurable es la persona que la ley considera sujeto del régimen, su obligación de incorporarse y su derecho a la protección por parte del Instituto, se encuentran supeditados a una condición suspensiva que consiste en la realización de un acontecimiento futuro e incierto, es decir, en la expedición de un Decreto por el Poder Ejecutivo que establezca las modalidades y fecha de implantación del Seguro Social.

De esta manera podemos concluir que de lo asentado en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, la obligatoriedad del aseguramiento de los sujetos que en los mismos se mencionan, sólo algunos de ellos son afiliables incondicionalmente, ya que los enumerados en

la fracción III del artículo 12 y los que se enlistan en el artículo 13, su aseguramiento se encuentra sometido a la realización de una condición suspensiva, por lo que podemos decir que más que ser sujetos de aseguramiento son sujetos asegurables.

A) Trabajadores Asalariados.

El artículo 12 de la Ley del Seguro Social, menciona que todos los sujetos que se enlistan en el mismo, son afiliables al régimen obligatorio del Seguro Social; sin embargo, estas personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo tienen las siguientes salvedades:

- a) Trabajadores domésticos.
- b) Trabajadores asalariados del campo.

"...En cuanto a los trabajadores domésticos y aquellos que prestan sus servicios en el campo, la Ley, en sus artículos 13 y 16, sujeta en el disfrute de los beneficios del Seguro Social para estas personas, a la condición de la emisión de un Decreto por parte del Ejecutivo Federal, que establezcan, conforme a lo dispuesto en el artículo 17, la fecha de implantación del régimen y la circunscripción territorial que comprenda; las prestaciones que se otorgarán, las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados; la aportación a cargo del gobierno federal, los procedimientos de inscripción y del cobro de cuotas, y aquellas modalidades que se requieran para hacer posible la incorporación de dichos sujetos al régimen obliga-

torio del Seguro Social.

De esta forma, encontramos que tanto los trabajadores domésticos como los asalariados del campo no son sujetos de aseguramiento sino sujetos asegurables, pues para que exista la obligación de afiliarlos al régimen del Seguro Social, se requiere que se cumpla la condición con anterioridad señalada, no existiendo por ende y entretanto, obligación alguna de cubrir cuotas respecto de estos grupos de trabajadores asalariados..."⁹

Su condición de desamparo motivó un capítulo especial en la Ley Federal del Trabajo, al estimar que tienen aspectos y características diferentes a los demás trabajadores, esta distinción es discriminatoria pero realista, por lo que el Seguro Social les da un trato similar.

Pero no deben considerarse como trabajadores domésticos o aquellos que, prestan servicios de aseo y asistencia y no lo hacen para una familia sino lo realizan en hoteles, restaurantes, bares, hospitales, colegios, oficinas y establecimientos análogos, así como en el caso de porteros y veladores, quienes si son sujetos de afiliación obligatoria incondicional al régimen del Seguro Social.

B) Miembros de Sociedades Cooperativas de Producción y de Administraciones Obreras y Mixtas.

El Consejo Técnico del IMSS, mediante acuerdo

⁹ Ricoy Saldaña, Agustín. El S.A.R. y las aportaciones al Régimen del Seguro Social. Ed. Tax. México 1992. p.27.

689/76 del 7 de enero de 1976, definió a las administraciones obreras como "...la unidad económica de producción o distribución de bienes o de servicios, sin personalidad jurídica, que sea copropiedad de un grupo de trabajadores que laboran en la misma, cualquiera que haya sido el acto o hecho jurídico por el cual hubieran llegado a adquirir la copropiedad de los bienes y derechos que la integran, y cuya dirección y administración está a cargo de los mismos, por conducto de uno o varios representantes...", en tanto que la administración mixta la conceptuó como "...la unidad económica de producción de bienes y servicios que tienen las mismas características que la obrera pero en cuya administración además de los trabajadores, participan otras entidades o personas con igual o menor interés jurídico que los trabajadores..."¹⁰

En lo que se refiere a los cooperativistas, como sujetos de aseguramiento en cuanto que resultan ser miembros de una sociedad de producción de este tipo, sea de bienes o de servicios, ello ha traído como consecuencia graves problemas de orden práctico, ya que la realidad de nuestro país revela que en la mayoría de los casos se constituyen las sociedades cooperativas con un número importante de miembros, quienes después, en mayor o menor medida, en poco o en nada participan dentro de las actividades de la cooperativa; sin embargo, en razón de lo que dispone la ley relativa, resulta sumamente difícil su exclusión de la sociedad, permaneciendo nominalmente como miembros de ésta. Y es el caso, que el supuesto que obliga a su aseguramiento en el

¹⁰ Rícoy Saldaña, Agustín. Op. cit. p. 28.

régimen del Seguro Social consiste exclusivamente en ser miembro de una sociedad cooperativa de producción, sin que se establezca ninguna otra condición, por lo que la sociedad debe conservar como asegurados a todos sus socios, en tanto lo sean, con independencia de que efectivamente, le aporten o no su trabajo personal, soportando por ende una carga financiera y que en una gran cantidad de ocasiones trae como consecuencia que no pueda cubrir las aportaciones, lo que genera situaciones inconvenientes, tanto para las cooperativas como para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por esta razón se hace patente la necesidad de reformar en este aspecto la legislación de la materia, con el objetivo de resolver de manera pragmática dicha cuestión y de esta manera evitar los vicios que pudieran presentarse al no poder dar de baja en el Seguro Social a los miembros que no se den de baja a su vez como socios cooperativistas y tener la sociedad que seguir cubriendo las aportaciones que a estos corresponden, cargando con tal gravamen aquellos que sí participan en sus actividades y obteniendo un beneficio indebido, los que sin aportar nada reciben, no obstante, la protección de la seguridad social íntegramente; esto cuando la cooperativa obtiene ingresos suficientes para afrontar tal carga, pues cuando no es así, se expone a la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, para hacer efectivos los créditos a su cargo, pudiendo traer como consecuencia su ruina y desaparición, o bien puede darse el caso de que dicho organismo decida no actuar de esa manera por razones políticas, la generación inme-

diata de una carga subsidiaría a afrontar mediante las cotizaciones de los demás aportantes, con el inevitable deterioro de los servicios o la restricción en la posibilidad de mejorar éstos.

- C) Ejidatarios, Comunereros, Colonos y Pequeños Propietarios, organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

"...Los campesinos que no estén organizados como sujetos de crédito agrícola en los términos de las leyes correspondientes son objeto de protección en este precepto, conforme a la fracción II, cuando estén organizados para aprovechamientos forestales, industriales, comerciales, III, como sujetos a contratos de asociación producción financiamiento y otro género similar, cuando se trate de la explotación de recursos distintos de los señalados en la fracción II; los pequeños propietarios, fracción IV, con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún sin estar organizados crediticiamente; V, todos aquellos ejidatarios, colonos, comunes y pequeños propietarios no comprendidos en las fracción anteriores..."¹¹

Como el artículo no distingue a los sujetos en cuanto a cuotas, prestaciones o modalidad de cualquier índole, podemos remitirnos al artículo 210: "Procederá la incorporación voluntaria de los sujetos comprendidos en las fracciones II, III, IV

¹¹ Briseño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla, S.A. DE C.V. México 1987. p. 102.

y V del artículo 13 de esta ley, en las circunscripciones en que el régimen obligatorio se haya extendido al campo y a solicitud por escrito de los propios sujetos interesados." Este precepto tampoco marca distinción alguna, excepto a los pequeños propietarios, quienes tienen su fundamento en el artículo 213 de esta Ley, cuya cotización será en un grupo superior al que corresponde a su trabajador de más alto salario.

Al analizar las disposiciones relativas a la fracción III del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, concluimos que los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados conforme a la Ley de Crédito Agrícola, se les debe considerar como asegurables y no como afiliables, incondicionalmente al régimen obligatorio del Seguro Social, y para que esto no ocurra se debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Que tengan la calidad de ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios.
- b) Que formen parte de una organización de las que establece la Ley de Crédito Agrícola.
- c) Que se reciben créditos de avío o refaccionarios por parte del sistema crediticio rural; y
- d) Que se encuentren en una zona a la que se haya extendido el régimen obligatorio del Seguro Social del campo e iniciado los servicios correspondientes, lo que sólo se da cuando previamente existe la emisión, por parte del Ejecutivo Federal, de un decreto por el cual

se hubieran incorporado a los trabajadores asalariados del campo en el área geográfica de que se trate.

Estos sujetos están considerados en la Ley del Seguro Social como de aseguramiento; sin embargo su incorporación al régimen obligatorio y la obligación de cubrir las aportaciones, depende de que se cumpla, además de los requisitos señalados en los incisos a), b) y c), con la condición suspensiva referida en el inciso d).

D) Trabajadores Independientes o no Asalariados.

Las personas que sin tener el carácter de trabajadores desempeñan por su propia cuenta una actividad económica por la que obtienen ingresos para satisfacer sus necesidades, sin estar subordinados a alguna persona física o moral, se les considera trabajadores independientes o no asalariados. En este rubro se incluyen a profesionistas, actores, artesanos, vendedores, aseadores de calzado y a quienes realizan un sinnúmero de actividades más.

Algunas de estas personas se han integrado en sociedades y asociaciones de carácter civil, en uniones, federaciones y hasta en sindicatos (sin ser trabajadores), como los vendedores de billetes de la Lotería Nacional, los voceadores de periódicos y los taxistas.

Estas organizaciones convienen con el Seguro Social, por razones políticas más que jurídicas o

sociales en la incorporación y protección de sus afiliados. Se refieren de manera especial a la rama segunda de enfermedades y maternidad, con prestaciones de carácter médico y con muchas complicaciones para otorgarles algún beneficio económico. La falta de una estructura jurídica adecuada desprotege a estos grupos y convierte al Seguro Social en una institución de asistencia, negándoles la posibilidad de reclamar derechos e intervenir en los organismos de gobiernos del Seguro.

CAPITULO 3

EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

3. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Durante los últimos años el desenvolvimiento de la vida moderna ha aumentado considerablemente los riesgos a que se encuentran expuestos los seres humanos, las grandes concentraciones de personas en las ciudades; ha fomentado la grave crisis económica mundial que vive actualmente nuestro país. Otro de los problemas que nos llevan a hacer un estudio histórico respecto al desarrollo que ha tenido la materia pensionaria en nuestro país y precisar su situación y perspectivas, es la inconformidad que manifiestan los pensionados por las sumas que reciben mensualmente por concepto de pensión.

Esto no significa en modo alguno que los jubilados y pensionados actuales están aislados de las posibilidades de mejoría a las que justamente aspiran e históricamente tienen derecho. Dentro de los programas legislativos, se encuentra el estudio de la Ley del Seguro Social en el aspecto específico de las cuantías de las jubilaciones y pensiones, este tema seguramente será tratado en su momento, ya que es indiscutible que esas cuantías no responden, de ninguna manera a los requerimientos familiares de ese grupo de ciudadanos que en el ocaso de su vida se encuentran con penurias económicas, que hacen cada día más difícil su supervivencia; sin embargo, la solución de este problema no radica en la funcionalidad de una institución, sino en la previsión de los recursos económicos necesarios para ello.

Por ello, es necesario para dar solución a este planteamiento incrementar las aportaciones específicas para las ramas de seguro de enfermedad y el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, este incremento tiene que darse en forma principal por parte del sector patronal, ya que este sector es el directamente beneficiario de la fuerza de trabajo de quien a su servicio entregó su vida laboral.

Por tal motivo se crea un seguro de retiro, es la quinta rama de seguros que comprende la Ley del Seguro Social, este seguro de retiro debe de resolver la situación económica del trabajador al ser jubilado o pensionado, o terminar su vida laboral, pero que desde el punto de vista del incremento de la aportación actual a la seguridad social por parte de los patrones, representa un aumento sustantivo, lo coloca dentro de posibilidades reales y es de indiscutible beneficio para los trabajadores.

3.1. *Antecedentes de la implantación del SAR en México.*

La República de Chile, logró establecer un sistema privado de pensiones, el cual se debe considerar como el antecedente más cercano a la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en nuestro país, de ahí la importancia de precisar las características, las causas que le dieron origen, los resultados obtenidos, así como la situación actual y perspectivas de dicho sistema.

A) El Sistema Privado de Pensiones en Chile, su origen y características.

En 1924, la República de Chile, estableció un sistema pensionario, el cual abarcaba el seguro de vejez, incapacidad y muerte, los cuales fueron divididos por empleos, creándose para cada categoría específica un sistema en el cual se consideraban tanto los beneficios que se otorgaba a cada régimen como los requisitos para acceder a ellos.

"...A través de los años, dicho sistema mostró defectos como, la falta de solidaridad social al haberse desarrollado un importante número de regímenes diferentes para diversos grupos ocupaciona-

les, con disimilitudes muy marcadas en cuanto al monto y términos para acceder a los beneficios; la baja edad de jubilación en algunos de los planes; una administración ineficiente y cara, ante la diversidad de sistemas y de los métodos de cálculo de los beneficios; alto grado de incumplimiento en el pago de las cotizaciones o en el monto de éstas (declarando sueldos inferiores a los reales), dado que invariablemente se garantizaba una pensión mínima, cualquiera que fuera el nivel del salario real en los últimos 5 años de servicio al ser éstos los únicos que se consideraban para calcular las pensiones (salarios finales); y por último, porque muchos planes fueron financiados por capitalizaciones parciales y habían acumulado importantes activos nominales, sobre todo en inversiones en renta fija sin posibilidad de reajuste, por lo que al haberse presentado índices de inflación importantes, dichos activos llegaron al correr de los años, a ser prácticamente inútiles. Existía pues, un descontento generalizado y una actitud de rechazo al sistema pensionario que se encontraba, además de desprestigiado, con dificultades financieras.

Lo anterior dio lugar a que la mayoría de los sistemas (sobre todo aquellos con mayor número de asegurados y a la vez, con aportes más bajos) presentaran crecientes déficit en su operación, lo que obligó al gobierno chileno a destinar cuantiosos recursos fiscales para soportarlos. Esta problemática en Chile, dio pie a que se pensara en aplicar reformas drásticas en la materia pensionaria, naciendo un sistema privado en pensiones al expedirse en 1980 el Decreto Ley que estableció un régimen de previsión social derivado de la capita-

lización individual de los fondos ahorrado forzosa-
mente por los trabajadores..."¹²

El sistema al que ya hemos hecho referencia tiene como principal característica las cotizaciones obligatorias definidas para pensiones del 10% a cargo de los trabajadores exclusivamente; a diferencia del anterior sistema en el que compartían el costo los patrones y los trabajadores. Para llevar a cabo el nuevo plan se debe lograr una jubilación adecuada en base a aportes definidos, siendo éste del 10% sobre todos los ingresos. Las pensiones se depositan en Instituciones Administradoras de Fondos de Pensiones y el trabajador podrá decidir libremente en cual administradora va a depositar sus fondos o bien podrá transferirlos a otra.

Al darse alguno de los supuestos previstos en la normatividad relativa, el saldo de la cuenta individual correspondiente se dispondrá para las modalidades de pensión que se pueden elegir y que se distinguen en la distinta forma de asignar el riesgo financiero de manejar el capital acumulado y la incertidumbre asociada al número de años de sobrevivencia del pensionado y de sus beneficiarios a partir de ese momento:

"... - Adquirir en una compañía de seguros una pensión vitalicia de monto fijo y reajutable, para el pensionado y sus beneficiarios.

En este supuesto, el interesado escoge libremente

¹² Ricoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Ed. Tax. México 1992. p.50.

entre las diferentes compañías de seguros, que compiten a través del monto de la pensión ofrecida y/o de la prima a cobrar (costo de la inversión), asumiendo éstas el riesgo de generar la rentabilidad necesaria, así como la responsabilidad de pagar una pensión vitalicia con independencia del número de años que sobrevivan el pensionado y sus beneficiarios.

Para calcular la pensión, la compañía de seguros evalúa la expectativa de vida del grupo familiar y ofrece un pago que agote el capital ahorrado (capitalizado a una cierta tasa) en el momento en que se considera dejarán de existir los beneficiarios de la pensión. Si logra obtener una rentabilidad mayor a la calculada obtiene utilidades, si ésta es menor, sufrirá una pérdida, lo que asimismo ocurre si el grupo familiar vive un período mayor o menor que lo estimado.

- Otra modalidad de disposición del fondo acumulado, es la de realizar retiros parciales. El pensionado retiene el derecho de propiedad sobre la totalidad de su capital, asumiendo el riesgo de sobrevida y el riesgo financiero, calculándose la pensión conforme al flujo que agote al capital en el período determinado por la expectativa de vida del pensionado y de sus beneficiarios.

- De la misma forma, se puede disponer del capital ahorrado efectuando una combinación de las dos modalidades anteriores, a través de permitir al pensionado asumir el riesgo financiero y retener la propiedad sobre sus fondos durante un período elegido por él, traspasando el riesgo de sobrevida

y también el riesgo financiero a una compañía de seguros por el tiempo restante. Esto es, el pensionado puede convenir con alguna compañía de seguros, el pago de una pensión vitalicia a partir de una fecha futura, cediendo parte de su capital acumulado, y entre tanto y hasta dicha fecha, con la parte restante realiza retiros parciales conforme se indica en el inciso que antecede.

- Cuando se trate de invalidez y muerte que sobrevenga al trabajador en activo, si éste cumple con determinados requisitos (un tiempo mínimo de cotizaciones, entre otros), se tiene derecho a pensión, el trabajador o sus beneficiarios legales, según corresponda..."¹³

B) Efectos y Situación Actual del Sistema Chileno.

Al tratarse de un régimen totalmente diferente, surge la necesidad de crear normas transitorias con el fin de no desproteger a quienes ya habiendo cotizado conforme a un sistema anterior, estuvieran próximos a pensionarse, también a quienes en un futuro tuvieran derecho a una pensión sin haber logrado reunir el capital necesario para gozar de ésta. Por estas razones el Estado chileno asume obligaciones subsidiarias con cargo a los fondos que aporta la sociedad en pleno (contribuciones); también asume la responsabilidad en el traslado de una proporción importante de cotizantes del antiguo régimen al nuevo programa debiendo cubrir el déficit operacional del primero e incluso deberá garantizar el otorgamiento de pensiones por el monto

¹³ Ricoy Saldaña, Agustín. Op. cit. p.p. 51-52.

mínimo estipulado en la Ley.

Actualmente el fondo de pensiones en Chile es la fuente principal de financiamiento a largo plazo para el gobierno y para la economía nacional en su conjunto; sin embargo, existe un peligro ante este nuevo sistema pensionario, es el uso desmedido del fondo de ahorro como fuente de financiamiento por parte del Estado al no cubrir no sólo sus deudas adquiridas en él, sino los intereses de las mismas.

3.2. *El Sistema de Ahorro para el Retiro en México.*

El nuevo programa chileno será la base fundamental para realizar un estudio del Sistema de Ahorro para el Retiro en nuestro país; asimismo encontramos dos razones básicas en los conceptos vertidos en la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial de reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social que dan origen a dicho sistema.

La primera es la necesidad de incrementar el ahorro interno a largo plazo con la finalidad de que México cuente con los recursos suficientes para financiar la expansión en la inversión en los años venideros; la segunda, asegurar que los trabajadores actuales mejoren su situación económica al momento de su retiro.

A) Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a la Ley del Seguro Social.

La iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social representa en esencia la incorporación de una nueva rama de seguros, la quinta, bajo el rubro de seguro de retiro, que se constituirá con la aportación patro-

nal de un 2% del salario de los trabajadores.

Esta nueva rama del seguro se propone en la iniciativa presentada a la consideración de la soberanía, para formar parte de lo que habrá de denominarse, en caso de ser aprobada, El Fondo de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores, que se constituirá con las aportaciones patronales para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por una parte y para el Seguro de Retiro por la otra, aportaciones que darán lugar a la apertura de cuentas bancarias individualizadas que permitirán al trabajador tener plena claridad, por un lado, de lo que su patrón aportó a su nombre y por el otro, el saldo de su cuenta, una vez ajustada al aumentarse el por un lado, de lo que su patrón aportó a su nombre y por el otro, el saldo de su cuenta, una vez ajustada al aumentarse el porcentaje de la inflación para evitar su deterioro por la pérdida del poder adquisitivo, consecuencia directa de la inflación, e incrementada con una interés variable en rangos no menos del 2% ni mayores del 6% determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El seguro de retiro es una prestación para los trabajadores beneficiarios de aquellos seguros que contiene actualmente la ley y tiene el propósito fundamental de constituir un ahorro para el fin de la vida laboral o ante la eventualidad de la pérdida de la capacidad de desarrollar un trabajo remunerado.

También cabe señalar con precisión que no se trata de una pensión vitalicia, que no se trata de otra

pensión distinta a la que el trabajador tiene derecho en la actualidad y que permanece vigente, sino que se trata de un fondo de retiro que el trabajador en plena libertad y con total autonomía cuando tenga derecho a recibirlo, habrá de decidir cuál es su destino y su uso. Por tal razón el seguro que motiva esta presentación, es un seguro de retiro comprendido dentro de un fondo de ahorro para el retiro, y de ninguna manera un seguro de jubilación o de pensión.

El seguro de retiro es pues un seguro más, otra rama de seguros, la quinta de los que comprende la Ley del Seguro Social y en consecuencia un beneficio más en materia de seguridad social para los trabajadores de México inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Actualmente las aportaciones patronales a las cuatro ramas de seguros vigentes, representan un 16.4% del salario de los trabajadores inscritos en el régimen ordinario del Seguro Social que perciben un salario superior al salario mínimo y un 21.05% del salario de los trabajadores que perciben el salario mínimo.

El ramo de seguros que se propone, el de retiro, se constituiría, con una aportación patronal del 2% que proporcionalmente, en relación al total de la aportación patronal actual, significaría un aumento en dicha aportación del 12.27% en el caso de trabajadores con un salario superior al mínimo y un aumento de esa aportación patronal de un 9.5% en el caso de los trabajadores con salario mínimo.

El financiamiento que contempla en la actualidad la Ley del Seguro Social por parte de los tres sectores que intervienen en su constitución, es distinto, según se trate de cada una de las ramas de seguros. Actualmente, el Estado, junto con los trabajadores y patrones, participa con su contribución a las ramas de enfermedad y maternidad y al de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en ese orden y corresponde únicamente a los patrones su aportación a los seguros de riesgo de trabajo y guarderías.

En lo que se refiere a la contribución del Estado en esta rama de seguros que se propone, está concretada en el tratamiento fiscal de las aportaciones patronales y de los intereses que éstas generen, las que no se considerarán ingreso acumulable del trabajador en el ejercicio en el que se aporten o generen, así como en el tratamiento fiscal de las aportaciones correspondientes a este seguro de retiro, realizados por los patrones, las que serán deducibles de impuesto sobre la renta a su cargo.

La creación de una nueva rama de seguro de retiro, tiene indiscutiblemente el método de revitalizar al Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que no sólo no se le disminuyen aquellas ramas de seguro que son la razón de su existencia, sino que se le agrega otra más, para ampliar las posibilidades de otorgar prestaciones que conduzcan a una cada vez más integral seguridad social.

El entero de las cuotas del 2% que los patrones tendrán que otorgar para depósito en la cuenta individualizada de sus trabajadores, se hace por

conducto de las instituciones de crédito para ser a su vez depositado en el Banco de México, en la cuenta que este organismo oficial llevará al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, el seguro de retiro se propone, como parte de un fondo de ahorro, cuya aportación patronal será depositada en el Banco de México y generará intereses como consecuencia de créditos otorgados al gobierno federal y la actuación de dichas instituciones de crédito será por cuenta y orden del Instituto Mexicano del Seguro Social, tanto para el recibo en la aportación, como para la entrega cuando se genera el derecho correspondiente.

Es indiscutible que esta iniciativa, cuya finalidad es otorgar el beneficio de otra prestación a los trabajadores inscritos en el Seguro Social, conlleva a la oportunidad de incrementar el ahorro interno con las repercusiones que en la economía nacional esto representará, porque el aumento de recursos depositados en el Banco de México, será canalizado hacia el crecimiento del país. Y conjuntar en la creación de este seguro de retiro el beneficio hacia los trabajadores y el fortalecimiento del ahorro interno, es otra de las razones que fundamentan el dictamen que las comisiones unidad de Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Seguridad Social, han puesto a consideración de la soberanía.

A la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, las comisiones consideraron necesario hacer modificaciones y agregados que principalmente se refieren a la participación de

las organizaciones sindicales como representantes de los trabajadores que agrupan para establecer mecanismos de aclaración o reclamación en la integración del Fondo de Ahorro para el Retiro y a formar parte del Comité Técnico del mismo, fundamentalmente por la razón de su representatividad y la facilidad de llevar adelante este tipo de trámites administrativos.

"...Con el objeto de presentar una visión panorámica de este nuevo sistema y a reserva de explicar detalladamente las características que presenta podemos resumir a éstas en lo siguiente:

a) Se adiciona a los seguros previstos en la Ley del Seguro Social, uno nuevo denominado de retiro.

b) Para la constitución de los fondos necesarios, se establece una nueva obligación para los patrones consistente en aportar un 2% del salario base de cotización de sus trabajadores; mediante depósitos en instituciones de crédito, para abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de cada uno de sus trabajadores.

c) Las cuentas individuales citadas tendrán dos subcuentas; una: la del seguro de retiro, y la otra: la del fondo nacional de vivienda.

d) Los saldos de las subcuentas del seguro de retiro se ajustarán periódicamente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor y causarán intereses a una tasa real no menor al 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en

las propias subcuentas.

e) Eventualmente, los trabajadores podrán traspasar los recursos de la subcuenta del seguro de retiro a sociedades de inversión.

f) Los fondos de las cuentas individuales (incluyendo los de la subcuenta del fondo nacional de vivienda), serán susceptibles de retiro, bien para adquirir una pensión vitalicia en una entidad financiera, bien recibiendo el saldo de la cuenta en una sola exhibición, en los casos siguientes:

.- Cuando el trabajador cumpla 65 años de edad o tenga derecho a recibir una pensión del Instituto Mexicano del Seguro Social o del plan de pensiones que tuviese establecido su patrón o virtud a lo pactado en el contrato colectivo que fija su relación laboral.

.- En caso de muerte del trabajador, por sus beneficiarios, teniendo derecho a designar a éstos el asegurado.

.- Adicionalmente, en caso de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, o cuando estando incapacitado temporalmente para trabajar, ya no tenga derecho al pago del subsidio por el IMSS por exceder de los plazos en que éste se otorga, podrá efectuar retiros hasta por el 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro.

g) Los beneficios de este sistema de ahorro para el retiro son independientes (adicionales) de los que estén obligados a proporcionar los patrones por

razones legales o contractuales, así como las demás prestaciones que comprende la Ley del Seguro Social y a las que tuvieran derecho..."¹⁴

Con todo lo ya mencionado podemos concluir que se trata de una aportación que desde un punto de vista muy general puede ser calificada de insuficiente, si se piensa que de entrada ese seguro de retiro debe de resolver la situación económica del trabajador al ser jubilado o pensionado, o terminar su vida laboral; pero, que desde el punto de vista del incremento de la aportación actual a la seguridad social por parte de los patrones, representa un aumento sustantivo, colocándolo dentro de las posibilidades reales y es de indiscutible beneficio para los trabajadores.

De ahí la iniciativa de crear el seguro de retiro como parte del Sistema de Ahorro para el Retiro y dentro de las ramas de seguro que contempla el Seguro Social, es una iniciativa que tiene como finalidad incrementar las prestaciones de seguridad social de los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, revitalizar la seguridad social como concepto revolucionario y establecer otro mecanismo tendiente a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

B) Comentarios acerca de Debate.

En la Cámara de Diputados se hicieron valiosas aportaciones que modifican términos originales de la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo. Tales

¹⁴ Ricoy Saldaña, Agustín. Op.cit.p.p. 54-55.

modificaciones son producto de un intenso debate, en el que han participado las diversas fracciones parlamentarias, en un diálogo respetuoso, del que han surgido por igual diferencias pero también coincidencias en forma subrayada.

Diputado Jorge A. Calderón Salazar.- Hay varios puntos que quisiera destacar, uno de ellos, en el caso particular de la economía mexicana, como economía periférica independiente, no se aplica al axioma de una igualdad directa entre ahorro e inversión. Experiencias de los últimos 10 años, han mostrado claramente que por muy diversas vías puede haber mecanismos de concentración de riqueza que posibiliten el control de capitales por una pequeña minoría, sin que esto implique una expansión sostenida de la inversión productiva con efectos multiplicadores del ingreso y del empleo.

Asimismo considero que la Iniciativa de Fondo de Retiro que muy poco tiene que ver con justicia social y con mejoramiento de las condiciones de vida de los jubilados y pensionados y mucho tiene que ver con el mecanismo de transferencia de recursos al Banco de México, para que el gobierno tenga una forma de financiamiento adicional que posibilite distintos tipos de utilización de estos recursos.

Ahora bien, entremos al análisis sobre Fondo de Retiro, se da sobre ingresos reales y porcentajes específicos de salarios que obtienen los trabajadores. Y en un sólo año, en 1992, los trabajadores están perdiendo un ingreso real de más de 120 billones equivalente a casi el 80% de lo que dentro

de 20 años tendrán los trabajadores en fondos de ahorro por ese mecanismo de aglutinamiento de capitales que representarán 150 billones.

En tales condiciones de extrema concentración del ingreso y la riqueza y de caída de los salarios reales en más del 60% en este esquema en donde 12 millones de mexicanos carecen de ingreso estable regular y permanente y 6 millones son realmente desempleados, un fondo de ahorro, cuya crítica, análisis y cuestionamiento, sólo tiene impactos extremadamente limitados mientras no se ve una dinámica de recuperación sostenida, estable del ingreso, del empleo y del bienestar social. Y el primer eje tendría que ser la recuperación del empleo para cada uno de los trabajadores que tienen deseo de participar en el mercado de trabajo.

Diputado Adolfo A. Kunz Bolaños. En relación al Seguro de Retiro, en términos generales le vamos ventajas, primero porque representa un avance de la clase trabajadora en cuanto a que van a tener un beneficio sin que se les merme en ningún aspecto. Cuando se habló de la prima de retiro, también se mencionaba que era insuficiente, que tenía desventajas, etcétera, pero era un inicio que ahora ha tenido ya importancia para la clase trabajadora.

Otra ventaja que se observa en el Seguro de Retiro, es la claridad en su administración. Este fondo de retiro que hará en cuentas que va a llevar un banco particular y que va a informar directamente a los beneficiarios y sin embargo los recursos serán invertidos por el Banco de México. En ese aspecto se evita lo que ha pasado en buena medida con el

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y lo que ha pasado también en relación con el seguro de invalidez, vejez, etcétera, cuyos fondos nunca fueron públicamente administrados y obviamente tienden a desaparecer.

También vemos como ventaja del ahorro privado, en cuanto a que se inicia este proceso con bastante seguridad, tanto en la buena administración del fondo como en la conservación del mismo. No se debe olvidar que estos fondos se van a actualizar por vía de indexarlos a la inflación y demás tendrán un rendimiento que podrá ser del 2% al 6%.

Hasta este momento la Ley del Seguro Social contempla tipos de seguros: el primero de Riesgos de Trabajo, el segundo, de enfermedades y maternidad, el tercero de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y el cuarto, de guarderías. Ahora bien, tres de ellos son seguros que operan constantemente, pero el tercero el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, es un seguro diferido, éste no se utiliza de inmediato, sino que normalmente se van creando reservas técnicas.

En el caso del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, del 100% de la reserva, el 15% debe estar líquido para cualquier pago que proceda en ese momento; el otro 85% se puede invertir y la ley autoriza al seguro a que esa inversión haga en clínicas u hospitales, pagando un interés por estos fondos que se toman de la reserva de este seguro.

Como consecuencia, resulta que los inválidos, los viejos, los que han sido cesados en edad avanzada y los deudos de los muertos han estado subsidiando a los accidentados, a los enfermos y a las nuevas madres. Esto trae como resultado que los jubilados en este momento perciban el equivalente al 80% del salario mínimo que ya es un salario simbólico.

Esto se ha podido hacer sencillamente porque el artículo de la Ley del Seguro Social que regula esta inversión dice lo siguiente:

Artículo 261 de la Ley del Seguro Social:

"Las reservas deberán invertirse de manera que su rendimiento medio no sea inferior a la tasa de interés que sirva de base para los obstáculos actuariales".

Así como se están tomando medidas para que no haya manipulación con el fondo que corresponde al seguro de retiro, es conveniente que se tomen las mismas medidas para acabar con la manipulación que se hace con las reservas que corresponden al seguro de invalidez, etcétera.

Diputado José de Jesús Martín del Campo. Considero que las actuales reformas y adiciones a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, son, la creación de un fondo de ahorro forzado, seguro y de largo plazo, para financiar la inversión del gobierno federal. De hecho es la primera de las dos razones que en éste da para crearlo; aunque es un fondo que los patrones depositarán en cuentas individuales en las instituciones bancarias, éstas están obligadas a depositarlas en el Banco de México, en un máximo de cuatro días, el cual no puede usarlo sino para financiar al propio gobierno

federal, tal y como se establece en el artículo 183-I del proyecto que en seguida citamos.

Artículo 183-I:

"Las cuotas que reciban las instituciones de crédito operadoras de las cuentas individuales, deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto Mexicano del Seguro Social. El propio Banco de México actuando por cuenta del mencionado instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal".

Por otra parte el trabajador sólo podrá disfrutar de los fondos de su cuenta individual de ahorro y retiro en tres casos: Según el artículo 183, o el trabajador que cumpla 65 años de edad. También puede retirar una cantidad no mayor al 20% y por incapacidades temporales. Y otro artículo prevé que durante el tiempo en que el trabajador debe estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a una cantidad no mayor al 10% del saldo de la propia cuenta.

Como consecuencia, las instituciones bancarias se beneficiarán con la comisión por apertura de cuentas.

El segundo de los motivos expresados por el Ejecutivo para crear el Fondo de Retiro, "es mejorar la situación de los trabajadores al momento de su retiro". La necesidad es evidente, pero el mecanismo propuesto es totalmente insuficiente.

El mecanismo propuesto tiene las siguientes ventajas:

Primero.- Se trata de fondos que generan intereses

a tasas relativamente altas y comparadas con otros instrumentos de ahorro accesibles a los trabajadores. El mecanismo propuesto por la ley es ajustar los saldos con el índice de precios al consumidor, publicado por el Banco de México y ofrecer una tasa de interés real a favor del ahorrador, variable entre el 2% y el 6% anual.

Segundo.- Será transparente para los trabajadores el saldo de sus cuentas, ya que la banca está obligada a proporcionar estados de cuenta anuales y el patrón tiene que proporcionar al trabajador el comprobante individualizado del depósito. Sin embargo, en términos económicos el beneficio para los trabajadores es realmente ridículo.

En conclusión, el Fondo de Ahorro y Retiro sirve para financiar al gobierno federal, quizá, pero no soluciona la situación de los pensionados, además no toca a los miles de pensionados y jubilados actuales, que cobran pensiones que pauperizan cada vez más su vida. El problema es que se indexa al salario mínimo, cuyo poder de compra ha caído estrepitosamente desde 1976.

Pero además de poner en evidencia lo frágil de supuesta lógica financiera con la que se verán enriquecidos millones de trabajadores dentro de 40 años, con esos exiguos retiros, también tenemos oposición al contenido desde el punto de vista jurídico.

La iniciativa presidencial es violatoria a la propia Constitución en su artículo 123, en su fracción XXIX, que establece de manera terminante

lo siguientes: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social". Siendo de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la misma establece que la seguridad social estará a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados. En ningún momento en el texto legal se establece la posibilidad de que sean los particulares los que se encarguen de la seguridad social.

La utilidad pública es un concepto que protege el interés de la colectividad y éste sólo podrá manejarse por el gobierno, representante de una sociedad. En el caso que nos ocupa, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, eleva a rango constitucional la figura de utilidad pública para la seguridad pública que se encuentra conceptuada en la Ley del Seguro Social. De esta forma una modificación como la que se propone a la Ley del Seguro Social que altere los principios de utilidad pública en materia de seguridad social serán contrarios a la Constitución.

La iniciativa presidencial, por otra parte, sobre el Fondo de Retiro es contraria a la Constitución y por tanto de aprobarse no sería válida porque ignora el precepto que se contiene en la fracción XX del artículo 123 constitucional que establece lo siguiente: las diferencias a los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno.

En efecto la iniciativa causa graves perjuicios a

los trabajadores porque desnaturaliza el sentido de la legislación laboral al permitir que autoridades distintas a las juntas de conciliación y arbitraje puedan conocer de las diferencias que se suscitarán con motivo del incumplimiento del pago del fondo de ahorro. La naturaleza de esta prestación se deriva de la existencia de la relación de trabajo; por tanto, sólo las autoridades laborales deberán de conocer todo lo concerniente a este precepto.

Diputado Rafael Fernández Tomás. Los miembros del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, hemos votado a favor, Primero, porque se trata de una nueva prestación obrera, pequeña pero real, porque finalmente, después de los 30 años, cuando se analiza la iniciativa y con los ajustes mensuales, de acuerdo con la inflación, que son muy importantes y casi no se han tocado, habrá un aumento de 2 al 6%. Es cierto, pequeño, pero es un avance de los trabajadores, por eso la apoyamos.

Segundo, porque este elemento, en nuestra opinión fortalece al Instituto Mexicano del Seguro Social y los cardenistas respetamos y apoyamos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Tercero, porque estamos en favor de incrementar el ahorro interno, como base más sana para la inversión que incremente la planta productiva.

Cuarto, porque se permite al trabajador pasar de ahorrar en cuentas mínimas de ahorro a invertir en sociedades de inversión.

Diputado José Antonio Gómez Urquiza de la Macorra.

Este nuevo sistema de ahorro debe considerarse tan sólo como un primer paso a la solución del problema de los jubilados futuros; algo definitivamente a largo plazo.

Hemos analizado el sistema de ahorro y detectamos puntos positivos, tales como: cuentas individuales que darán garantía e información al trabajador, ellos serán fiscalizados del sistema. Se estimula el ahorro a largo plazo y la posibilidad de incrementarlo en forma voluntaria. Se abre la posibilidad del establecimiento del seguro de desempleo. Se tendrá acceso, tendrán acceso los trabajadores a instrumentos financieros que permitan un mayor rendimiento. Sin embargo, también tiene deficiencias como: El 2% es una cantidad muy baja. Los estímulos para que los trabajadores aporten voluntariamente, son mínimos, son realmente muy pocos.

Diputado Francisco Hernández Juárez. El Partido Popular Socialista está en contra del dictamen sobre la iniciativa de modificaciones a la Ley del Seguro Social que se propone. No por estar en contra de la creación de un Fondo de Retiro para los Trabajadores, sino porque en el fondo la iniciativa tiene el propósito de beneficiar más de lo que ya están los empresarios y banqueros y al sector financiero nacional y extranjero.

El Partido Popular Socialista no está de acuerdo porque el aporte patronal del 2% para crear este Fondo de Retiro para los Trabajadores quedará hecho polvo en poco tiempo, ya que los artículos de primera necesidad y de otros productos de consumo

popular, acabados, industrializados, no están, no tiene precio fijo. Nuestro mercado está a los vaivenes de la oferta y la demanda. Dentro de 20 años el 20% no será nada.

Por lo tanto, el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores sólo se alcanzará a través de la elevación real de los salarios, para que pueda recuperar el poder adquisitivo que tenía antes de la aplicación de esta política económica de corte neoliberal. Sólo así los trabajadores podrán hacer efectivo, en gran medida, los derechos constitucionales de disponer de vivienda, de educación y de salario justo. Por lo tanto consideramos que esta reforma es un disfraz jurídico de una supuesta prestación.

Diputado Carlos González Durán. Las relaciones de trabajo están contempladas en la Constitución Mexicana bajo el ángulo de un derecho social, cuyas garantías sociales son una conquista de la Revolución Mexicana y un tinte de orgullo en el orden jurídico nacional.

Las relaciones de seguridad social no pueden ser privatizadas, no son de derecho privado, esto es contrario a la fisonomía del constitucionalismo social mexicano.

Está advertido que en el derecho social mexicano, se rescatan los rezagos de desigualdad que se han dado al curso de la historia nacional. Ese conjunto de desigualdades obligan al Estado y obligan a la sociedad a impartir la justicia social y el Seguro Social tiene una filosofía de protección a las

clases laborantes, de protección a la familia en todos sus matices. La seguridad por cesantía, por incapacidad, por enfermedad, por muerte, por invalidez, como se quiera, es una prestación social a cargo del Estado, a cargo del sector patronal y con un aporte también de la clase obrera.

La iniciativa desarticula este sistema, lo desarticula y con el pretexto de crear un aporte que no resuelve el problema se presenta como una medida de un nuevo seguro que se va a adicionar a los anteriores, pero que no se integra dentro de la valoración del sistema nacional. Este sistema no beneficia a los trabajadores, va a beneficiar primordialmente al sector público, para descapitalizar la trayectoria de la justicia social que se da en el Seguro Social y crear una fuente de financiamiento para el Estado.

Diputado Tomás Correa Ayala. En primer lugar el Sistema de Ahorro para el Retiro no implica la privatización de la seguridad social; en todo caso sería un sistema cautivo de ahorro para el retiro, pero ni las aportaciones de los patrones van a un fondo privado de pensiones ni las manejan los bancos indiscriminadamente ni dependen de éstos la fijación de los intereses que se generen.

En segundo lugar, el Seguro de Retiro no sustituye en los otros fondos de pensión y de retiro, estipulados legal o contractualmente, es un mecanismo complementario no sustitutivo, se agrega a las pensiones de jubilaciones y a las gratificaciones de retiro o jubilación ya existentes, no las elimina o cambia.

En tercer lugar, el fondo de retiro no implica necesariamente una presión inflacionaria pues se convierte a instrumentos públicos de largo plazo.

Y en cuarto lugar, no frena la inversión al sumarse a los cargos patronales de seguridad social, pues es deducible de impuestos en la proporción de la tasa que paguen las empresas y por el contrario, la estimula aumentando los fondos presentables a largo plazo.

Las limitaciones del seguro de retiro no son éstas; no surgen de su comparación con los modelos vigentes de seguridad social, sino que de sí mismos, de ser un mecanismo más importante para el ahorro forzoso nacional, que para la seguridad social del país. Simples cuentas así lo demuestran. Esto no puede considerarse una buena alternativa de pensiones.

Diputado Roberto Soto Prieto: La iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, tiene como propósito fundamental sentar bases firmes para impulsar el ahorro del trabajador a largo plazo, hacer posible en el futuro del financiamiento a plazos mayores; el crecimiento económico, a su vez, implicará una acrecentada demanda por mano de obra, lo que tendría que aumentar el empleo en beneficio de los trabajadores.

Estamos conscientes que un país en vías de desarrollo, sus trabajadores no gozan de un acceso a los servicios financieros, puesto que el ahorro es

raquítico y no se puede canalizar sus recursos a los instrumentos financieros que ofrece la mejor mezcla de riesgos y rendimientos. Sin embargo, podemos afirmar categóricamente que sí es posible crear sistemas de ahorro que permitan superar estos problemas, con la ventaja adicional de que ello aumentaría considerablemente la masa de fondos prestables en el país, facilitando la inversión.

Por tal motivo, se propone a esta honorable asamblea un seguro de retiro adicional a las prestaciones que goza el trabajador en el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En México el gobierno de la República concede al trabajador no pagar impuestos, independientemente del salario mínimo, remuneraciones extraordinarias de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, remuneraciones por riesgo y enfermedades que se conceden de acuerdo con las leyes o contratos de trabajo, jubilaciones, pensiones y haberes de retiro y muerte, cuyo monto diario no exceda de nueve veces el salario mínimo; los reembolsos, gastos médicos, dentales, hospitalarios y funerales que se conceden en forma general; las prestaciones de seguridad social que otorgan las instituciones públicas, subsidios por incapacidades, becas educacionales para trabajadores a sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas, y otras prestaciones de naturaleza análoga; la entrega de depósitos constituidos en el Instituto Nacional de la Vivienda para la Trabajadores, así como las casas habitación proporcionadas a los trabajadores. Los fondos de ahorro de los trabajadores y los

fondos de ahorro establecidos en las empresas, las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social pagadas por los patrones, primas de antigüedad, retiro de indemnización hasta 90 veces el salario mínimo general, gratificaciones y otras prestaciones hasta 30 días de salario mínimo general que se otorguen en forma general 15 días del PTU salario mínimo general, primas sindicales hasta el equivalente a un salario mínimo general. Los que provengan de contratos de arrendamiento, rentas congeladas, los derivados de enajenación en casa habitación siempre que el contribuyente haya habitado el inmueble cuando menos los dos últimos años anteriores a la enajenación. Los provenientes de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, que no excedan 20 veces el salario mínimo general.

En forma sintetizada las ventajas de la iniciativa que hoy se somete a su consideración y que hemos comentado con algunos compañeros diputados, que señalaron que era necesario, según su criterio, incrementar el 2%, la mayoría coincidía en que si se aumenta el 2% de ahorro en este momento, existe un grave riesgo que no se puede cumplir y no podemos ni debemos actuar irresponsablemente.

Diputado Rafael Gilberto Morgan Alvarez. Quisiera hacer algunas propuestas que están encaminadas a corregir un poco este marco de injusticia o este marco de escasez. Nuestra propuesta es que se adicione el artículo 183-3, con un segundo párrafo para quedar como sigue:

"El patrón que en virtud de negociación con sus trabajadores o por voluntad propia podría darse el

caso, a lo mejor es un milagro, verdad, que quiera realizar aportaciones mayores al 2% del párrafo anterior, podrá hacerlo hasta el 6% del salario base del trabajador, hay que dejar la puerta abierta, haber si por negociación sindical podría llegarse a esto y no queremos poner un tope ahorita en la ley actual, si tenemos tantos deseos de que haya un ahorro para el pueblo de México y que haya un ahorro que permita mayores inversiones.

La siguiente propuesta es el artículo transitorio, artículo quinto. También creo que se les olvido, estamos hablando también de jubilados y pensionados y todo lo demás, y luego se nos olvidó ponerlos en el artículo quinto. El artículo quinto habla: "... en caso de terminación de la relación laboral, es como está escrito; es quinto transitorio, pero no lo mencioné, dice lo siguiente: durante el plazo comprendido entre la fecha de entrada en vigor de la presente ley y del 31 de agosto de 1992". Es una época crítica para el arranque del programa, y por eso se considera de cierta benevolencia a que haya terminado su relación laboral, no habla si con culpa o sin culpa. Lo que queremos que esa misma parte tengan todos aquellos que a partir de enero hasta agosto 31, antes de que se individualicen las cuentas, pues si fueron pensionados por el Seguro Social, pues lo más obvio, habrá varios entre enero y agosto que les pase esto; entonces ellos no tendrían el beneficio de que les puedan entregar o reintegrar los dineros, es absurdo pero no lo habían puesto. Queremos proponer que lo pongan también.

Esta propuesta tiene una segunda parte habla de los

certificados. La primera parte dice lo mismo: "...los certificados únicamente, es el tercer párrafo, acreditar en la cuenta individual del trabajador de que se trate, y serán compensables en las instituciones de crédito, hasta ahí llega lo mismo; si transcurrieran más de seis meses de la fecha de emisión de la propuesta del certificado y no hubiera otra relación de trabajo del régimen obligatorio, ese ya no está inscrito en el Seguro Social, o del régimen voluntario que se vaya a inscribir voluntariamente, podrá el trabajador cobrar los certificados.

Otra propuesta es en relación con el artículo 183-R. La primera parte queda igual, o sea, lo que se refiere "tendrán todo el tiempo el derecho de hacer sus aportaciones..." Segunda, una adición: "...como incentivo al trabajador que realice ahorros a su cuenta, el Estado depositará una cantidad igual a la que el trabajador hubiera hecho al concluir cada año calendario. Este depósito se hará a más tardar el último día hábil del mes de enero a partir de 1993". Porque ahí se decía que no podíamos de repente fincar un adeudo público, que era muy difícil para el gobierno federal.

Con respecto a la fracción anterior, la aportación máxima que hará el gobierno federal, será la que hubiera aportado el patrón en favor del trabajador, hasta con un tope equivalente al 2% de 10 salarios mínimos del Distrito Federal. Y tiene un sentido, había algunos de salarios más altos, que pudieran meter mucho de su dinero, sabiendo que podrán ganar un 4% real, y no es justo que el gobierno federal tuviera que depositar esas cuentas. Pos eso ponemos

un candado y fue una sugerencia que ya había oído en las reuniones.

Diputada Rosa Albina Garavito Elías. Es este momento México no es que tenga problema de escasez financiera. Lo que no existe es una estructura de mercado que aliente a la inversión productiva. Lo que está sucediendo es que los recursos financieros continúan en esa esfera especulativa que tanto les reditúa, entonces lo que se está necesitando es un nuevo pacto social, una nueva disciplina social entre los factores productivos para que efectivamente esos recursos se dediquen a la inversión productiva y a generar empleos y producción.

Lo que tendríamos que hacer es reflexionar sobre cómo efectivamente conciliar la necesidad de que el ahorro que existe, en términos ociosos como ganancia financiera, contribuye a la inversión productiva. Y esto, la única manera, es con un compromiso político de toda la sociedad para que los salarios crezcan. Si no se forma un fondo de pensiones con aportación del Estado y de esta excesiva ganancia financiera, entonces nunca se van a revitalizar esos recursos para efectivamente reactivar el ahorro productivo para la inversión productiva.

Esto supone, no como lo hace la iniciativa, reforzar el carácter tripartita de las instituciones laborales y no desmantelarlo como lo hace, para entonces poder refundar un pacto social que efectivamente esté en función del aumento del salario real, que sería el que capitalizaría el fondo de pensiones.

CONCLUSION:

Después del debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados donde se hicieron diversas aportaciones a la iniciativa del Poder Ejecutivo, surgieron opiniones a favor y en contra.

Se manifestaron a favor quienes consideraron que dicha iniciativa representaba un avance de la clase trabajadora, ya que al momento de su retiro mejoraría su situación económica; además de que se daría garantía a los trabajadores por la claridad de su administración, en tanto que dicho fondo sería manejado en cuentas individuales. Asimismo sentarían bases para impulsar el ahorro del trabajador a largo plazo.

Por otro lado, los que estuvieron en contra manifestaron que la creación de un fondo de ahorro forzado financiaría la inversión del Gobierno Federal, se beneficiarían las instituciones bancarias con la comisión por apertura de cuentas. También argumentaron que la modificación de la Ley del Seguro Social alteraría los principios de utilidad pública en materia de seguridad social, por tanto serían contrarios a la Constitución y de ninguna manera solucionarían la situación de los pensionados, ya que el 2% es una cantidad muy baja e insuficiente.

Asimismo, coincidieron en que la mencionada iniciativa representa un grave atentado contra los trabajadores porque desnaturaliza la prestación del Seguro de Retiro al dejarlo fuera del ámbito de la legislación laboral, el 2% adicional que recibirían los trabajadores no formaría parte del salario integrado a que se refiere el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, el cual señala que todas las prestaciones adicionales que reciba el trabajador, formarán parte del mismo.

Por último, se llevó a cabo la votación respectiva, por la cual quedó aprobado en lo general con 357 votos a favor y en lo particular por 351 votos, el Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y la Ley del Impuesto sobre la Renta.

CAPITULO 4

DECRETO QUE REFORMA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Publicado en el Diario Oficial de la Federación

el 24 de febrero de 1992

4. **DECRETO QUE REFORMA LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992.**

El presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lic. CARLOS SALINAS DE GORTARI emitió un Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El capítulo V Bis denominado "Del Seguro de Retiro" con sus artículos 183-A al 183-S.

El artículo 183-A, menciona la manera en que los patrones enterarán del importe de las cuotas correspondientes al ramo de retiro:

"...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".¹⁵

Del artículo anterior podemos desprender que un Sistema de Ahorro, se presenta a través de las medidas económicas que permiten constituir un fondo de acuerdo con el esfuerzo que las partes involucradas realizan con fines de capitalización, por esta razón estos depósitos son estables y a largo plazo.

El artículo 183-B, hace mención a las cuotas a pagar correspondientes al ramo de retiro.

"...Las cuotas a que se refiere el artículo anterior, serán por el importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador".¹⁶

La cuota de aportación del sistema de ahorro para el retiro se basa en la aportación patronal del 2% del salario base de cotización que enteran los patrones bimestralmente; pero, los trabajadores tendrán la posibilidad de hacer aportaciones voluntarias a este seguro.

¹⁵ Moreno Padilla, Javier. LEY DEL SEGURO SOCIAL COMENTADA. Ed. Trillas. 19a. Edición. México, D.F. marzo de 1993. pag. 126.

¹⁶ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 126.

El artículo 183-C, explica la forma en que cubrirán los patrones las cuotas correspondientes.

"...Los patrones estarán obligados a cubrir las cuotas establecidas en este Capítulo, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores. A fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas cuotas, los patrones deberán proporcionar a las instituciones de crédito información relativa a cada trabajador, en forma y con la prioridad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El patrón deberá entregar a la representación sindical una relación de las aportaciones hechas en favor de sus agremiados.

Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro deberán, cuando corresponda, tener dos subcuentas: la del Seguro de Retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda. La documentación y demás características de estas cuentas, no previstas en esta Ley y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.

El patrón deberá llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador en o las instituciones de crédito que elija el primero, dentro de las que tengan oficina en la plaza o, de no haberla, en la población más cercana.

El trabajador que sea titular de una cuenta individual de ahorro para el retiro y tuviera una nueva relación de trabajo, habrá de proporcionar al patrón respectivo su

número de cuenta, así como la denominación de la institución de crédito operadora de la misma.

El trabajador no deberá tener más de una cuenta de ahorro para retiro".¹⁷

Conforme a lo establecido en este artículo, la documentación, reglamentación y características de las subcuentas denominadas del Seguro de Retiro y del Fondo Nacional de la Vivienda que no estén previstos en las Leyes respectivas se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.

Este artículo también menciona en forma clara que en ningún caso, los trabajadores deberán tener más de una cuenta de ahorro para el retiro, y en caso de que llegarán a tener una nueva relación laboral tendrán la obligación de proporcionar a su nuevo patrón su número de cuenta y la denominación de la institución de crédito operadora de la misma.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien va a determinar la forma y periodicidad con la cual los patrones van a proporcionar la información relativa a cada uno de sus trabajadores a las instituciones de crédito; esto se hará con el objeto de dar la mayor claridad en el manejo de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro.

Por último las características de individualización del sistema de ahorro para el retiro, permiten que cada uno de los trabajadores conozcan los recursos que tienen depositados en dicho sistema, lo que hace posible que ellos mismos se conviertan en fiscalizadores del cumplimiento de las obliga-

¹⁷ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pág. 127.

ciones patronales y de vigilancia en el respeto a sus derechos.

El artículo 183-D, que a continuación se describe, manifiesta cómo debe proceder el patrón respecto al entero de cuotas en caso de terminación de la relación laboral.

"...En caso de terminación de relación laboral, el patrón deberá entregar a la institución de crédito respectiva, la cuota correspondiente al bimestre de que se trate o, en su caso, la parte proporcional de dicha cuota, en fecha en que deba efectuar el pago de las cuotas correspondientes, a dicho bimestre".¹⁸

Una vez terminada la relación laboral así como el patrón tiene la obligación de entregar a la institución de crédito respectiva, la cuota correspondiente al bimestre de que se trate, los trabajadores que obtengan estas retribuciones deberán cotizar al régimen, en virtud de que los fondos de ahorro para el retiro se refieren a las aportaciones sobre el salario.

La manera en que se acreditará por parte de los patrones el entero de las cuotas, queda contemplado en el Art. 183-E.

"...El entero de las cuotas se acreditará mediante la entrega que los patrones habrán de efectuar a cada uno de sus trabajadores, del comprobante expedido por la institución de crédito en la que el patrón haya enterado las cuotas citadas, el que tendrá las características que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la expedición de disposiciones de carácter general.

¹⁸ Moreno Padilla, Javier. Op. Cit. pag. 128.

Las instituciones que reciban las cuotas de los patrones deberán proporcionar a éstos comprobantes individuales a nombre de cada trabajador dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que reciban las cuotas citadas. Los patrones estarán obligados a entregarles a sus trabajadores dichos comprobantes junto con el último pago de sueldo de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año.

La institución de crédito que no siendo la operadora de la cuenta individual del trabajador reciba cuotas para abono en favor de éste, deberá entregar los recursos correspondientes a la institución que opera dicha cuenta para su acreditación en la misma, a más tardar el tercer día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción.

El comité técnico del sistema de ahorro para el retiro determinará la comisión que los patrones y los trabajadores deberán cubrir a las instituciones de crédito que expidan comprobantes y no lleven las cuentas individuales respectivas".¹⁹

El acreditamiento del entero de las cuentas se realizará con los comprobantes expedidos por las instituciones de crédito que reciben los pagos.

Los comprobantes a que se refiere el mencionado artículo deberán ser individuales, esto es, a nombre de cada trabajador, y se proporcionarán a los patrones dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que reciban las cuotas y a su vez los patrones están obligados a

¹⁹ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 128.

entregar a sus trabajadores dichos comprobantes junto con el último pago de sueldo de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año.

Lo anterior brinda al trabajador seguridad en cuanto al buen manejo de su cuenta.

La forma en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar formas distintas para el entero y comprobación de las cuotas se describe en el Art. 183-F.

"...La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México, y mediante la expedición de disposiciones de carácter general, podrá autorizar formas y términos distintos a los establecidos para el entero y la comprobación de las cuotas de seguro de retiro".²⁰

Para dictar disposiciones generales y de control sobre el cumplimiento de pagar las aportaciones de estos fondos, intervienen diversas autoridades tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a las cuales se les otorgan las siguientes atribuciones:

En primer lugar se encuentra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien se encarga de establecer los formularios para el pago del entero y la información del estado de cuenta a los trabajadores; también lleva a cabo la fijación de la tasa de interés al fondo de ahorro; asimismo se requiere de su autorización para el funcionamiento de las sociedades de intervención que podrán administrar los fondos y diferencia de

²⁰ Moreno Padilla, Javier. Op.Cit. pág. 128.

reglas a las instituciones bancarias para la administración de los bienes.

El Banco de México, participa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la definición de los sistemas de información a los trabajadores y fijará la comisión a las instituciones bancarias para el traspaso de cuentas.

La intervención de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, es importante, en cuanto a que define los documentos para que los trabajadores retiren parcialmente cantidades del fondo.

Asimismo al Instituto Mexicano del Seguro Social, se le atribuye el apoyo a la comprobación del cumplimiento de las obligaciones patronales.

Por otro lado el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro, es el órgano de consulta, autorización y en cierta medida de administración de los programas que se deriven del sistema.

Finalmente, en este artículo se considera que el ahorro es importante para el desarrollo de la economía nacional y de los trabajadores en particular, pero diversificar los niveles de autoridad que pueden intervenir podría ocasionar reglas complejas y contradictorias, debe existir un sólo órgano de administración, fiscalización y ejecución de todas las aportaciones que tengan que referirse a la seguridad social, para que el mismo remita, posteriormente los montos e informes adecuados a cada uno de los entes que deben proporcionar los servicios.

El trabajador tiene la opción de notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento de obligaciones

por parte del patrón como lo establece a continuación el artículo 183-G:

"...El trabajador podrá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones, establecidas en este capítulo.

Los trabajadores titulares de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro, y en su caso sus beneficiarios, podrán a su elección, presentar directamente o a través de sus representantes sindicales, sus reclamaciones contra las instituciones de crédito ante la Comisión Nacional Bancaria o hacer valer sus derechos en forma que establecen las leyes. El procedimiento de conciliación a que se refiere este párrafo se sujetará a lo dispuesto en los artículos 119 y 120 de la Ley de Instituciones de Crédito".²¹

Por lo mencionado en este artículo, el seguro de retiro, se encuentra estipulado en la Ley del Seguro Social, por tanto la comunicación de incumplimiento por parte de los patrones, formulada por los trabajadores, debe de realizarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es inadecuado que las inconformidades de la instituciones bancarias, se presenten ante un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que la actuación de las instituciones bancarias se efectúa por delegación de ley y se constituyen en receptoras de una contribución, de tal suerte, que el órgano encargado de resolver estas controversias es el tribunal fiscal de la federación.

²¹ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 129.

La obligación de las instituciones de banca múltiple para llevar las cuentas especiales de Ahorro para el Retiro se especifica en el artículo 183-H, que a continuación se menciona:

"...Las instituciones de banca múltiple, estarán obligadas a llevar las cuentas individuales de ahorro para el retiro en los términos de esta ley, actuando por cuenta y orden del Instituto Mexicano del Seguro Social. Dichas cuentas deberán contener para su identificación el registro federal de contribuyentes del trabajador.

Las instituciones de crédito informarán al público la ubicación de aquellas de sus sucursales en las cuales podrán abrirse las mencionadas cuentas mediante publicaciones en periódicos de amplia circulación en la plaza de que se trate, en la inteligencia de que habrán de habilitar a este propósito cuanto menos una sucursal por cada cinco que tengan establecidas en un mismo estado de la república o en el Distrito Federal".²²

En el Sistema de Ahorro para el Retiro, las instituciones de crédito de convierten en órganos administradores y eso lo hacen por cuenta y orden del Instituto Mexicano del Seguro Social, que es básicamente la autoridad fiscal autónoma, con atribuciones de ley; sin embargo, como ya se mencionó en los artículos anteriores, son varias las autoridades que intervienen en el Sistema de Ahorro para el Retiro.

Es importante que los trabajadores identifiquen la sucursal del banco que administra su cuenta, ya que no podrá estar solicitando información en forma reiterativa, sino con la

²² Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 130.

periodicidad en que se reciban los informes de parte de las instituciones correspondientes.

El plazo para depositar las cuotas que reciban las instituciones de crédito operadoras de cuentas individuales, se fijarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 183-I:

"...Las cuotas que reciban las instituciones de crédito operadoras de las cuentas individuales, deberán ser depositados a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción, en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto Mexicano del Seguro Social. El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado instituto, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del gobierno federal.

El saldo de dichos créditos al fin de cada mes, se ajustará en una cantidad igual a la resultante de aplicar al saldo promedio diario mensual de los propios créditos, la variación porcentual del índice nacional de precios al consumidor publicado por el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior al del ajuste.

Los créditos a que se refiere el presente artículo causarán intereses a una tasa no inferior al 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio diario mensual de los propios créditos, ajustado siguiendo el mismo procedimiento previsto en el párrafo anterior.

La tasa citada será determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando menos trimestralmente, en función de los rendimientos en términos reales de los valores a largo plazo que circulen en el mercado,

emitidos por el gobierno federal o, en su defecto, por emisores de la más alta calidad crediticia. Esta determinación será dada a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en periódicos de amplia circulación en el país".²³

Esta disposición establece que para que el ahorro conserve su valor se capitalicen los intereses con el ajuste correspondiente, de tal manera que los trabajadores permanentemente actualicen el monto para que obtengan una cantidad decorosa al momento de su retiro.

Los trabajadores deberán revisar su estado de cuenta para verificar que se acredite la aportación a más tardar el cuarto día hábil siguiente a la fecha en que el patrón depositó las cuotas respectivas.

La tasa mínima de intereses podrá ajustarse de acuerdo con los valores que circulen a largo plazo, para esto es conveniente que los trabajadores reciban asesoría para que los fondos se canalicen a través de sociedades autorizadas para intervenir y puedan acreditar los intereses superiores a los mínimos previstos en este artículo.

La causación de intereses del saldo de las subcuentas del Seguro de Retiro y mecánica para ello se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido en el artículo 183-J.

"...El saldo de las subcuentas del seguro de retiro se ajustará y devengará intereses en los mismos términos y condiciones previstos para los créditos a que se refiere el artículo anterior. Dichos intereses se causarán a más tardar a partir del cuarto día hábil bancario inmediato

²³ Moreno Padilla, Javier. Op. Cit. pag. 130.

siguiente a aquél en que las instituciones de crédito que lleven las cuentas respectivas, y serán pagaderos mediante su reinversión en las propias cuentas. Las instituciones de crédito podrán cargar mensualmente a las subcuentas del seguro de retiro, la comisión máxima por manejo de cuentas que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México. La tasa de interés pagadera al trabajador, una vez descontada la mencionada comisión, no deberá ser inferior a la mínima señalada en el tercer párrafo del artículo 183-I".²⁴

En el Sistema de Ahorro para el Retiro, no solamente se ajustan las aportaciones que entreguen trabajadores y patrones, sino también los saldos que arrojen los montos ahorrados deberán tener el incremento en los mismos términos del artículo anterior y la única disminución que tendrá el estado de cuenta serán las comisiones que por manejo de cuenta se les permita descontar a las instituciones bancarias.

La información a trabajador por parte de las instituciones de crédito de su estado de cuenta individual de ahorro, se contempla en el Artículo 183-K:

"...Las instituciones de crédito deberán informar al trabajador a quien le lleven su cuenta individual de ahorro para retiro, el estado de la misma cuando menos anualmente, en la forma que al efecto determine el Banco de México".²⁵

²⁴ Moreno Padilla, Javier. Op. Cit. pag. 132.

²⁵ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 133.

Los trabajadores recibirán el estado de cuenta en forma anual, esto será independiente a la facultad de los trabajadores de solicitar los informes pertinentes; a excepción de que estas solicitudes se ajusten a las instrucciones que expida el Banco de México, es decir, el trabajador tiene el derecho de solicitar estos documentos de acuerdo al instructivo, independientemente de la remisión que de estos informes efectúe el Banco.

En el artículo 183-L, que contemplada la opción del trabajador de solicitar a la Institución depositaria el traspaso de su crédito a otra institución.

"...El trabajador podrá, en cualquier tiempo, solicitar directamente a la institución depositaria el traspaso a otra institución de crédito, de los fondos de su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, a fin de invertirlos en los términos establecidos en el presente Capítulo.

Ello, sin perjuicio de que el patrón pueda continuar enterando las cuotas en la institución de su elección, la cual extenderá los comprobantes respectivos de conformidad con lo establecido en el artículo 183-B.

Los trabajadores que decidan traspasar los fondos de su cuenta individual de ahorro para retiro de una institución de crédito a otra, pagarán la comisión que determine el Banco de México. Dicha comisión será descontada a los trabajadores del importe de los fondos objeto de traspaso".²⁶

²⁶ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 133.

En el artículo 183-C vimos como se permite al patrón realizar la apertura de la cuenta en la Institución de crédito que elija y en este sitio se efectuarán las aportaciones; sin embargo, el trabajador podrá solicitar que administre el fondo otra institución bancaria otorgando tácitamente la autorización para que se le descuente la comisión correspondiente.

En el artículo 183-M, queda contemplada la opción que tiene el trabajador de solicitar a la institución de crédito traspaso de fondos a sociedades de inversión que se indican:

"...El trabajador tendrá derecho a solicitar a la institución de crédito el traspaso de parte o la totalidad de los fondos a la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual, a sociedades de inversión administradas por instrucciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras.

Sin perjuicio de lo anterior, el patrón deberá continuar entregando las cuotas respectivas en la institución de crédito de su elección, para abono en la subcuenta del seguro de retiro del trabajador.

Para la organización y el funcionamiento de las sociedades de inversión que administren los recursos provenientes de las mencionadas subcuentas, se requiere previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien le otorgará o denegará discrecionalmente. Estas sociedades de inversión se sujetarán en cuanto a la recepción de recursos, el tipo de instrumentos en los que puedan invertirlos, la expedición de estados de cuenta y demás características de sus operaciones, a las reglas de carácter general que expida la mencionada Secretaría oyendo la opinión del Banco de México.

En lo no expresamente previsto en este artículo y en las reglas a que se refiere el párrafo anterior, se estará a lo dispuesto en la Ley de Sociedades de Inversión.

El trabajador tendrá derecho a solicitar a la sociedad de inversión el traspaso de parte o la totalidad de los fondos que hubiese invertido en términos del presente artículo, a otra de las sociedades de inversión referidas o a la institución de crédito que le lleve su cuenta individual de ahorro para retiro. El trabajador que se encuentre en cualquier de los supuestos previstos en el artículo 183-0 deberá solicitar a la sociedad de inversión de que se trate, el traspaso de los fondos respectivos a la institución de crédito citada.

En caso de que el trabajador solicite traspasos de fondos a sociedades de inversión, en los términos de este artículo, sólo responderán de los mismos y de sus rendimientos dichas sociedades de inversión".⁷⁷

En la Ley de Sociedades de Inversión, se establece que este tipo de Instituciones tienen por objeto adquirir valores y documentos de acuerdo a criterios de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de acciones representativas de su capital sociedad entre el público inversionista; estas sociedades para poder operar deberán contar con la concesión del Gobierno Federal y a través de la Comisión Bancaria se fiscalizará su operación.

Existen 3 clases de Sociedades de Inversión, que son:

1. Inversión común, son las que podrán adquirir valores que generen renta variable;

⁷⁷ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 133 y 134.

2. Las de renta fija, son las que sólo pueden operar valores de renta fija; y,
3. Las sociedades de inversión de capital de riesgo, las cuales participan en empresas que requieren recursos a largo plazo.

Por tal motivo el Banco de México deberá dictar las reglas para que este tipo de sociedades administren fondos de retiro, las cuales deberán garantizar un rendimiento mínimo del 2% arriba de la inflación y otorgar las máximas garantías para que estos recursos no sufran ningún menoscabo.

Los casos en que el trabajador puede optar por retirar el saldo de la subcuenta de seguro de retiro de su cuenta individual, quedan contemplados en el artículo 183-N:

"...El trabajador podrá retirar el saldo de la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual, siempre y cuando por razones de una nueva relación laboral, deje de ser sujeto de aseguramiento obligatorio del Instituto y dicho saldo se abone en otra cuenta a su nombre en algún otro mecanismo de ahorro para retiro de lo que al efecto señale el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro".²⁸

En esencia este artículo es la permanencia en los fondos de retiro sin importar su origen, de esta forma no importa el tipo de empleado que efectúe la aportación, ya que el trabajador siempre podrá incrementar su monto.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 183-Ñ, el trabajador tiene derecho a solicitar la contratación de un seguro de vida con cargo a recursos del seguro de retiro:

²⁸ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 134.

"...El trabajador tendrá derecho a solicitar la contratación de un seguro de vida, con cargo a los recursos de la subcuenta del seguro de retiro, en los términos que al efecto determine el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las instituciones de seguros no podrán otorgar préstamos o créditos con cargo a dichos seguros".²⁹

La posibilidad de que los trabajadores adquieran seguros de vida permite que los depósitos se conviertan en pagos de primas que aseguren al momento del siniestro una cantidad adecuada superior al valor en el ahorro generado; de tal manera que en este sistema, los trabajadores podrán incrementar su monto de beneficios, si las compañías aseguradoras le garantizan un mínimo adecuado.

La manera que puede retirar sus fondos el trabajador que cumpla 65 años, o se encuentra en alguno de los supuesto, queda descrito en el artículo 183-O:

"...El trabajador que cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, invalidez, incapacidad permanente total o incapacidad permanente parcial del 50% o más, en los términos de esta Ley o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o institución de crédito que lleve su cuenta individual de ahorro para retiro, le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la subcuenta del seguro de retiro, situándoselos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

²⁹ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 134-135.

El trabajador deberá solicitar por escrito a la institución de crédito la entrega de fondos de la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual, acompañando los documentos que al efecto señale la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Los planes de pensiones a que se refiere el primer párrafo, serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁰

El Sistema de Ahorro para el Retiro, tiene como objeto, contribuir a un verdadero salario diferido, cuando las personas adquieren los mínimos indispensables para tener derecho a una pensión; de tal manera que la declaratoria respectiva de pensión constituye la causa por la que los trabajadores puedan solicitar el monto total de la cantidad que integre el fondo individual del trabajador.

Por el carácter individual y personalizado del fondo de ahorro, es factible que los trabajadores adquieran un máximo interés y busquen que su capitalización sea la mejor.

Los derechos del trabajador tratándose de incapacidades temporales cuando éstas se prolongan, que descritas en el artículo 183-P:

"...Tratándose de incapacidades temporales del trabajador, si éstas se prolongan por más tiempo que los períodos de prestaciones fijados por esta Ley, éste tendrá derecho a que la institución de crédito le entregue, por cuenta del Instituto una cantidad no mayor al 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro de

³⁰ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 135.

su cuenta individual. Para tal efecto, el trabajador deberá proceder en los términos a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 183-O".³¹

Cuando el trabajador tiene incapacidad temporal ocasionada por un riesgo de trabajo, se le permite la facultad de retirar el 10% del saldo de la subcuenta del seguro de retiro. Este artículo debería contemplar una aclaración para definir los límites de esta disposición, ya que de lo contrario en la vida activa de un trabajador podrá retirar varias veces el 10% y en este caso se podrá agotar la capitalización.

En el artículo 183-Q, quedan contemplados los derechos del trabajador durante el tiempo en que deje de estar sujeto a una relación laboral:

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

- I. Realizar aportaciones a la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual, siempre y cuando las mismas sean, por un importe no inferior al equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Lo anterior, sin perjuicio de que las instituciones de crédito puedan recibir aportaciones por montos menores. Estas cuentas quedarán sujetas, en lo conducente, a las disposiciones establecidas en este Capítulo; y,
- II. Retirar de la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual una cantidad no mayor al 10% del saldo de la propia subcuenta.

³¹ Moreno Padilla, Javier. Op. Cit. pag. 135.

El derecho consignado en esta fracción, sólo podrán ejercerlo los trabajadores cuyo saldo de la subcuenta del seguro de retiro, registre a la fecha de la solicitud respectiva una cantidad no inferior equivalente al resultado de multiplicar por 18 el monto de la última cuota invertida en la subcuenta de que se trate, y siempre que acredite con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada. El trabajador deberán presentar la solicitud respectiva de conformidad con lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 183-O".³¹

Las alternativas que busca este precepto es desalentar la disposición parcial del fondo, para que los trabajadores escojan mantener la cuenta en la cantidad definida al momento de la terminación de la relación laboral, o bien, incrementar las cifras a través de la aportación voluntaria con un tope de 5 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

La posibilidad de disponer una sola vez cada 5 años del 10% del fondo ahorrado, representa un bajo beneficio que pretende desalentar estas disposiciones de efectivo y crear en los trabajadores un verdadero hábito de ahorro.

En el artículo 183-R, se observa el derecho de los trabajadores para hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual:

"...Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual, ya

³¹ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 136.

sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las cuotas, o mediante la entrega de efectivo o documentos aceptables para la institución que los reciba".³³

No existe límite para las aportaciones voluntarias de los trabajadores; excepto que el artículo 140 de la Ley del Impuesto sobre la Renta permite una disminución de la base gravable, hasta un monto del 2% del salario base de cotización aportado por los trabajadores.

Desde hace mucho tiempo la Ley del Impuesto sobre la Renta, permite que los trabajadores generen depósitos en las cuentas personales especiales para el ahorro, o bien, para que cubran primas para contratar seguros que tuvieran planes de pensión.

En el artículo 183-S, que describe la obligación de designar beneficiarios del trabajador titular de una cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro:

"...El trabajador titular de una cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, a la apertura de la misma deberá designar beneficiarios. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier tiempo el trabajador pueda sustituir a las personas que hubiese designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada una de ellas.

En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito respectiva entregará el saldo de la cuenta individual a los beneficiarios que el titular haya señalado por escrito para tal efecto, en la forma elegida por el beneficiario de entre las señaladas en el Artículo 183-O. La designación de beneficiarios queda sin efecto

³³ Moreno Padilla, javier. Op. cit. pag. 136.

si el o los designados mueren antes que el titular de la cuenta.

A falta de los beneficiarios a que se refiere el párrafo anterior, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

Los beneficios deberán presentar solicitud por escrito a las instituciones de crédito, en los términos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 183-0 de esta ley".³⁴

Esta disposición trata de ser congruente con las normas familiares y laborales, ya que procura en todo momento la protección del patrimonio de la familia en caso de fallecimiento del trabajador titular de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, evitando que personas ajenas al núcleo familiar disfruten de los beneficios producto del esfuerzo y ahorro de los propios trabajadores, es por eso importante, que el titular de la cuenta designe beneficiarios a la apertura, estableciendo un orden de prelación para los beneficiarios de los fondos.

³⁴ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. pag. 137.

Comentario final:

En virtud de las recientes reformas a diversas disposiciones fiscales surge en el Sistema Financiero Mexicano un nuevo esquema provisional: "El Sistema de Ahorro para el Retiro" (S.A.R.).

En el Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992 se dan a conocer las modificaciones que regulan al SAR en los siguientes términos:

EMPRESA

Aporta el 7% de sus S.D.I. por conceptos,
5% vivienda y 2% retiro.

Institución de crédito operadora
(Banco de México)
Abre cuentas individuales a fa-
vor de cada trabajador.

Subcuenta de Retiro	Subcuenta de vivienda
Límite 25 veces S.M.D.F.	Límite 10 veces S.M.D.F.

	% DE APORTACION		FECHA DE ENTREGA		INTERESES	
	RETIRO	VIVIENDA	RETIRO	VIVIENDA	RETIRO	VIVIENDA
EMPRESA	Aporta el 2% del S.D.	Aporta el 5% del S.D.I.	Fecha límite los días 17 de cada bimestre vencido		Devenga intereses al 2% mínimo más inflación	Devenga productos en función de la operación de INFO-NAVIT
TRABAJADOR	Puede aportar voluntariamente otro 2% y deducirlo de su base gravable	Puede aportar voluntariamente sin beneficio fiscal	Puede solicitar a su patrón que lo descunte de su nómina y lo entregue bimestralmente o entregarlo directamente en ventanilla		Capitalizados mensualmente.	

La institución Bancaria Operadora (Banco de México), individualizará las cuentas de los empleados para lo cual solicitará la información detallada, a efecto de poder cumplir con el siguiente esquema:

TRABAJADOR

EMPRESA	INSTITUCION BANCARIA	INSTITUCION BANCARIA	EMPRESA
Hace aportación día 17 de cada bimestre.	Recibe aportación y acredita a cuentas individuales.	Emite comprobantes el día 17 del siguiente mes.	Recibe comprobantes para su entrega a los trabajadores.

La Institución Bancaria emitirá un estado de cuenta anual por trabajador.

CAPITULO 5

NATURALEZA JURIDICA Y ORGANIZACION DEL

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

5. NATURALEZA JURIDICA Y ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Para analizar la naturaleza jurídica de la entidad pública encargada de la organización y administración de la seguridad social en México, es necesario ubicar al Instituto Mexicano del Seguro Social dentro de la administración pública.

Al constituir la administración pública la parte dinámica del Estado, y particularmente del Poder Ejecutivo, éste tiene encomendado el cumplimiento, concreto e individualizado, de los fines sociales que el propio Estado persigue, reviste la mayor importancia la organización que establezca, tanto desde el punto de vista estático o institucional, como del dinámico o funcional. Es evidente, que tal organización debe responder a los requerimientos particulares de cada Estado, dependiendo del grado de desarrollo que haya alcanzado y del sistema político y económico adoptado. Así resulta, que en la actualidad no bastan ya las soluciones simplistas que se apoyan en el principio de la división del trabajo; sino que es necesario utilizar el ingenio de tal modo, que esa organización permita que la función administrativa se realice en forma expedita y conveniente, tanto para el Estado mismo como para los gobernados.

Partiendo de que el Estado moderno tiene confiada una recargada variedad de cometidos que cumplir, al asumir una mayor responsabilidad en todos los órdenes de la actividad socioeconómica; este reconocimiento viene a modificar, los cuadros institucionales para lograr una eficaz realización, fundamentalmente de las tareas del Poder Ejecutivo. A este respecto, se debe precisar también que la sola expedición de ordenamientos administrativos dirigidos a establecer nuevas organizaciones o sistemas, no significa necesariamente que los mismos resulten útiles, pues para que no pierdan su virtud los

propósitos que determinan su emisión, es necesario dotarlos de un sentido práctico y operativo.

Cabe mencionar que, hasta principios del siglo actual, la administración pública se venía realizando en forma centralizada; sin embargo, la intervención directa del Estado en ciertas actividades, originó que el derecho administrativo creara instituciones de derecho administrativo y administración, a las cuales se les conoció como descentralización y desconcentración.

5.1. *Descentralización y Desconcentración*

La descentralización es considerada como un sistema jurídico de organización administrativa que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones, decisorias y ejecutivas, a otra personas jurídica ya existente o creada ex profeso para ello, quedando sujetos estos antes al sistema de contralor del Estado.

Asimismo dentro de la extensa gama de cometidos estatales que se pudieran entrar en el lenguaje de la Constitución, serían susceptibles a aquellos de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes, hay varios que por razones de la técnica o de especialización conviene desplazarlos hacia organismos que sujetos a la supervisión y vigilancia de los órganos centrales, permitan en forma más eficaz los fines perseguidos.

Ahora bien, la descentralización administrativa presenta diversas modalidades. Sin embargo, sólo nos referiremos a la descentralización administrativa por servicio ya que tiene carácter definitivo y su origen en la obligación del Estado de satisfacer algunas necesidades de orden

general que requieren procedimientos complejos y funcionarios con una preparación técnica especializada.

Los elementos que configuran este tipo de descentralización son los siguientes:

"...

- a) La existencia de un servicio público de orden técnico.
- b) Un ordenamiento legal que regule las actividades de la entidad encargada del servicio.
- c) La participación en la dirección del servicio, de funcionarios con preparación técnica especializada.
- d) El control de la administración central sobre los actos realizados en el servicio descentralizado.
- e) Una responsabilidad personal y efectiva de sus funciones..."³⁵

En resumen, el elemento esencial de todo organismo público descentralizado es la existencia de una personalidad jurídica y de un patrimonio propio.

Los organismos descentralizados por su misma naturaleza se pueden considerar como un puente entre la actividad del Estado y la de los particulares y puede, asimismo, operarse también la desconcentración dentro de un organismo descentralizado.

³⁵ Rícoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Tax Editores Unidos. Ia. Impresión 1992, México. pag. 69.

Ahora bien, la desconcentración, es una forma jurídica de organización administrativa, en virtud de la cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores, cuyo propósito fundamental es hacer que la administración pública vaya hacia el gobernado y no que éste venga hacia ella, a fin de proporcionar los servicios con mayor cercanía, justicia, oportunidad y calidad, a todos los destinatarios de ellos.

La desconcentración se caracteriza por los siguientes elementos:

"...

- a) Contiene una distribución, limitada, de facultades administrativas de carácter decisorio y ejecutivo, en órganos subordinados con cierta jurisdicción territorial.
- b) Tiene como finalidad agilizar los trámites administrativos y proporcionar, con mayor eficacia, los servicios.
- c) A diferencia de la descentralización, no se crea otro ente, pues las nuevas fórmulas de organización se operan en el seno mismo de la institución que se desconcentra, por lo que el órgano al que se le confieren las atribuciones carece de personalidad jurídica propia.
- d) Al transferirse el ejercicio de las facultades de manera definitiva, cambia la titularidad del órgano superior al inferior.
- e) Estando ordenadas por una norma jurídica las atribuciones desconcentradas, no podrían quitársele al

nuevo titular, sino mediante otra disposición legal de igual jerarquía.

- f) El órgano al cual se le confieren las facultades desconcentradas sigue teniendo la misma situación de subordinación frente al órgano superior que se desconcentró y, por ende, continúa bajo sus órdenes, control y vigilancia.
- g) El ejercicio de las atribuciones desconcentradas sólo podrá efectuarse dentro de la jurisdicción correspondiente.
- h) Los particulares están obligados a tramitar sus asuntos ante el órgano en que se desconcentraron las facultades que se relacionan con ellos.
- i) La desconcentración permite la comunicación inmediata y directa de los titulares de los órganos desconcentrados con los vecinos y autoridades de la región de que se trate, así como un conocimiento más preciso y claro de los problemas que se suscitan en cada comunidad y, por lo mismo capacita a los funcionarios para darles mejores y más oportunas soluciones.
- j) Por último, la desconcentración, sobre todo en nuestro país, requiere de una actitud institucional de los órganos centrales y de los desconcentrados, que garantice el respecto a sus respectivas competencias. De esta suerte, los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad, coordinación, control y evaluación, sin tratar de ejercer las funciones decisorias desconcentradas y, por su parte los órganos desconcentrados también requieren

asumir una actitud institucional que evite que se atribuyan funciones normativas de las que carecen, pues el desacato a estos principios llevaría a la anarquía administrativa...³⁶

5.2. El IMSS como Organismo Público Descentralizado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es el típico ejemplo de organismo público descentralizado por servicio, en efecto, cuando se enuncian algunos de los riesgos que cubre el régimen del Seguro Social: invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad y los servicios de guardería, es suficiente para descubrir en toda su magnitud la trascendente función pública que le está encomendada, es decir, tratar de solucionar una cierta y auténtica necesidad social, como es la de guardar la capacidad laboral y de subsistencia de todos aquellos protegidos por su régimen que sufren infortunios. Lo anterior sitúa, frontalmente, al Seguro social como una institución de esencial servicio público, cuyo desempeño se encuentra a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual se encuentra regido por la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su artículo 5o.

"...Artículo 5o. La organización y administración del Seguro Social en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social"³⁷.

³⁶ Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit. p.p. 70 y 71.

³⁷ Moreno Padilla, Javier. Ley del Seguro Social. Editorial Trillas. Decimonovena edición. Marzo 1991. pag. 32.

Es importante hacer mención que desde la Ley de 1943, se creó un organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, encargado de otorgar las prestaciones que en ese ordenamiento se especificaron; al mismo se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio, para que pudiera lograr un magnífico desarrollo administrativo y técnico que ofreciera un servicio público adecuado. Por los resultados obtenidos en los treinta años de implantado el Instituto y por ser el medio idóneo para que el servicio se preste, se reintegra nuevamente en esta disposición la encomienda del servicio al IMSS.

5.3. *El IMSS como Organismo Fiscal Autónomo.*

La original Ley del Seguro Social no contenía ninguna disposición que garantizara una estabilidad financiera para el mismo, sólo señalaba en su artículo 135, que los títulos donde se constarán las obligaciones de pago a su favor tendrían el carácter de ejecutivos.

Posteriormente el legislador tuvo la intención de dotar al Seguro Social de un procedimiento fluido de ejecución a los títulos donde constarán créditos a favor del mismo, con esto se podría hacer más expedito el procedimiento de su cobro y así lograr que no sufriera quebrantes económicos la institución por las demoras de los obligados; sin embargo, este propósito no producía resultados prácticos, pues significaba que el Instituto Mexicano del Seguro Social tuviera que acudir a los tribunales a demandar a sus deudores por falta de pago de sus créditos, ya que la recuperación de lo que se le adeudaba tenía que esperar a que transcurrieran los términos de contestación de la demanda, de ofrecimiento y desahogo de pruebas, de pruebas, de alegatos, así como el que se dictare senten-

cia por el juzgador, se agotaran todas las instancias y recursos conducentes, y finalmente, lograr que la resolución se declarase ejecutoriada, para que hasta ese momento pudiera iniciar el procedimiento de remate de los bienes que se hubiesen embargado; esta situación amenazaba desde sus inicios la estabilidad financiera del Seguro Social.

Los supuestos originales del referido precepto, tuvieron una vida efímera, ya que por Decreto publicado en el Diario Oficial el 24 de noviembre de 1944, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, reformó el artículo 135 de la original Ley del Seguro Social, para conferirle la calidad de fiscal a las aportaciones y darle al Instituto Mexicano del Seguro Social, el carácter del organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos a su favor y precisar las bases de su liquidación también para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, dándole desde esa fecha plena competencia tributaria.

Bajo la vigencia del texto referido, el Instituto Mexicano del Seguro social, a través de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución por conducto de las oficinas federales de Hacienda respectivas, podía cobrar las cuotas no cubiertas oportunamente y en forma accesoria los recargos causados; sin embargo, no era legalmente posible la aplicación de tal procedimiento para cobrar exclusivamente recargos, como tampoco los capitales constitutivos, al no habersele dado a éstos el carácter de fiscal, se consideró indispensable una nueva reforma al artículo 135, misma que se llevó a cabo mediante Decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de febrero de 1949, a través del cual el legislador atribuyó

también la característica del fiscal a dichos conceptos.

De esta manera, el Instituto Mexicano del Seguro Social, además de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio y constituir, por definición, un organismo descentralizado encargado de proporcionar un servicio público, se convirtió en autoridad, y cabe resaltar la necesidad de profundizar en el análisis de las implicaciones y consecuencias que se derivan del doble plano en que se desenvuelven las actividades del Instituto Mexicano del Seguro Social, a saber: en un primero, como prestador de un servicio público, y en el segundo, como autoridad fiscal, característica esta última que a partir del año de 1982 se ve reforzada con la facultad que le otorga el Congreso de la Unión, para establecer sus propias oficinas para cobros de las cuotas a su favor y ejercer directamente la atribución de aplicar el procedimiento económico-coactivo.

De esta manera, cuando la institución proporciona las prestaciones en dinero como son pensiones, subsidios, ayuda para gastos de funeral, asignaciones familiares y ayudas asistenciales; bien, o en especie como la asistencia médica, hospitalaria, quirúrgica, farmacéutica, ayuda para lactancia y servicios de guardería, mismas que se establecen en la Ley del Seguro Social, está ejerciendo las atribuciones que le fueron conferidas por este ordenamiento como organismo descentralizado prestador de un servicio público de seguridad social; y es en esta tesitura en la que le corresponde al órgano denominado Consejo Técnico la administración del Instituto, la organización de sus dependencias y la expedición de la normatividad y procedimientos internos, destinados a instrumentar la forma de otorgar las susodichas prestaciones.

En cambio, cuando el Instituto actúa investido con la característica de autoridad, y por ende, como organismo fiscal autónomo, determinando la existencia de los hechos generadores de los créditos a su favor, señala quiénes el sujeto obligado al pago del crédito, precisando las bases para su liquidación, cobrándolo y, en su caso, aplicando el procedimiento administrativo de ejecución, debe, su actividad al marco de legalidad que se desprende, fundamentalmente, de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucional. Es en este último aspecto (como organismo fiscal autónomo) donde trataremos de precisar el entorno jurídico que regula sus atribuciones y la forma y términos en que el Instituto Mexicano del Seguro Social las debe ejercer.

Ahora bien, el Instituto, en su calidad de autoridad, está legitimado para efectuar, dentro de sus atribuciones, la esfera jurídica de los particulares; es decir, dispone de la fuerza de ley para ordenar y de esta misma fuerza para hacer que se acaten sus decisiones, por esta razón puede excederse en el ejercicio de las facultades que al efecto le confieren las disposiciones legales que lo rigen, e igualmente, que en este supuesto es exclusivamente al Ejecutivo Federal al que compete, en ejercicio de las facultades que le otorga la fracción I del artículo 89 de la Constitución, proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las mismas, reglamentando su aplicación.

Características de los organismos fiscales autónomos:

Para precisar las características de los organismos fiscales autónomos es conveniente analizar la distinción entre la potestad tributaria del Estado y la figura de la competencia tributaria.

"...La potestad tributaria estriba en la facultad del Estado en cuya virtud puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, para que éste cuente con los recursos que le permitan ejercer las atribuciones que le están encomendadas. En cambio, la competencia tributaria consiste en la facultad de recaudar el tributo cuando se produce, en la realidad, el hecho generador de la obligación tributaria..."³⁸.

Por otra parte "...El poder tributario pues, tiene un carácter consustancial al Estado y lo ejerce actuando soberanamente al determinar de manera general y abstracta cuáles son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren ante la obligación de efectuar el pago de contribuciones. En nuestro país, como es bien sabido, el ejercicio de la potestad tributaria corresponde, en materia federal, al Congreso de la Unión y, en materia local a cada una de las legislaturas de las entidades federativas..."³⁹.

En efecto, corresponde a la Federación, por conducto de uno de los tres poderes que la integran (Congreso de la Unión), la facultad de establecer la obligación de cubrir aportaciones de seguridad social, en este caso cuotas obrero-patronales, consignando de manera expresa en la Ley el ente público acreedor de la obligación tributaria y, por ende, titular de la competencia tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

³⁸ Ricoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al régimen del Seguro Social. Editorial TAX Editores. Primera Edición 1992. México. pag. 74.

³⁹ Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit. p.p. 74-75.

De esta manera hemos identificado la primera característica de los organismos fiscales autónomos, como es, la titularidad de la competencia tributaria para recaudar las contribuciones que, vía el ejercicio de la potestad tributaria, se han establecido a su favor por el Poder Legislativo, al expedir éste la ley reglamentaria respectiva.

"...Por otra parte, el hecho de que un organismo tenga la titularidad de la competencia tributaria, deviene necesariamente en la capacidad de llevar a cabo diversas acciones legales que, asimismo, constituyen características que lo califican de fiscal autónomo, y son las siguientes:

1. Determinar la existencia del hecho generador de la obligación tributaria.
2. Determinar el sujeto obligado al pago del crédito fiscal.
3. Precisar las bases para la liquidación del crédito tributario y fijarlo en cantidad líquida.
4. Cobrar el crédito fiscal.
5. Solicitar el auxilio de la autoridad central a fin de que mediante el procedimiento administrativo de ejecución, se obtenga el cobro de los créditos a su favor no cubiertos oportunamente y, en los casos en que la ley así los establezca, aplicar directamente el procedimiento económico-coactivo..."⁴⁰.

⁴⁰ Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit. p.p. 75-76.

Al analizar las atribuciones que la Ley del Seguro Social, asigna al Instituto Mexicano del Seguro Social, encontramos en éstas, aquellas que encuadran perfectamente dentro de las características distintivas de los organismos fiscales autónomos.

Así, es el Instituto Mexicano del Seguro Social el que resuelve sobre la existencia de la obligación de pagar las cuotas obrero-patronales, al determinar si acaeció en el mundo fenoménico el hecho generador previsto de manera hipotética, general y abstracta en la ley, como por ejemplo, cuando identifica la existencia del vínculo laboral que, de darse, le permite determinar la obligación de afiliación en el Seguro Social, y consecuentemente, la relativa al pago de la aportación de seguridad social. Igualmente, es el propio Instituto Mexicano del Seguro Social el que precisa el contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados, al fijarlas en cantidad líquida, implicando para ello, en su caso, los datos con los que cuente u obtenga, e incluso, aquellos que de acuerdo con su experiencia considere como probables. De la misma forma, identifica al sujeto pasivo de la obligación tributaria, señalando quién debe cubrir las cuotas obrero-patronales, y, por último, cuando no le son cubiertos oportunamente los créditos a su favor, aplica directamente el procedimiento administrativo de ejecución, con la finalidad de poder contar con los recursos necesarios para cubrir el costo de los servicios y prestaciones que la propia ley le encomienda.

Es necesario aclarar que la titularidad de tales atribuciones única y exclusivamente le corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que sea factible,

jurídicamente, que éstas puedan ser ejercidas por otro ente diferente.

Finalmente como su nombre lo indica, en su calidad de organismo fiscal autónomo, el Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra inmerso en la órbita de lo fiscal, y de ello se deriva que los principios rectores de la materia tributaria le sean totalmente aplicables en lo que a tal aspecto concierne; idea ésta que se ve robustecida a partir de 1983, en que expresamente el Código Fiscal de la Federación incorpora al derecho positivo, como una nueva especie del género contribuciones, a las "Aportaciones de Seguridad Social", definiendo a éstas como "... las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado", y previendo asimismo, la posibilidad de que sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social en sustitución del Estado, sin que por tal motivo se modifique la naturaleza tributaria de las aportaciones de seguridad social (artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación), al contrario, con las facultades derivadas de su carácter de organismo fiscal autónomo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, garantiza una mayor seguridad en la prestación eficaz del servicio público de la seguridad social, en razón de que, siendo necesario que se proporcione sin interrupción alguna, se requiere igualmente mantener su equilibrio financiero, captando de una manera rápida, efectiva y oportuna los recursos que lo sustentan, lo que se alcanza precisamente, cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter anotado, determina créditos a su favor y los hace

efectivos, ya sea que voluntariamente se cubran por los sujetos obligados, o bien, se cobren a través de la aplicación de procedimiento administrativo de ejecución.

Así pues concluimos que un organismo fiscal autónomo, es aquella entidad de la administración pública, a la cual, por disposición legal, se le asigna con frecuencia tributaria para determinar y recaudar contribuciones destinadas a cubrir el costo de un servicio público, cuya prestación también la ley la encomienda.

5.4. *El IMSS como Organismo Desconcentrado.*

A) Antecedentes

El Instituto Mexicano del Seguro Social, prácticamente desde su nacimiento, se presenta como una organización administrativa desconcentrada. Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 15 de febrero de 1945 se expide el Reglamento de Cajas Regionales y Locales de dicho Instituto, con la idea de hacer posible la implantación paulatina del régimen del Seguro Social en la República, creando este ordenamiento en cada Caja Regional un Consejo Consultivo integrado por representantes de los tres sectores, tomando en cuenta el régimen del Seguro Social en la República, creando este ordenamiento en cada Caja Regional un Consejo Consultivo integrado por representantes de los tres sectores, tomando en cuenta el régimen de aportación tripartita, de trabajadores, patrones y Estado, destacando el hecho de que, desde aquel entonces, se diera participación a las autoridades locales para que concurrieran a dicho organismo, esto significó la representación de los intereses de la provincia de una parte, y por la otra la

coordinación en los diferentes estados federativos de los servicios a cargo del Seguro Social.

"...El citado Reglamento de Cajas Regionales y Locales dejó al Consejo Técnico la determinación del establecimiento de las mismas, conforme fueran considerándose necesarias, señalando que dichas Cajas Regionales constituirían dependencias ejecutoras de las normas del Instituto y disponiendo que las mismas tendrían a su cargo:

- Efectuar la afiliación de los patrones y trabajadores sujetos al régimen del Seguro Social, dentro de la circunscripción territorial que les fuera asignada.
- Recaudar las cuotas obrero-patronales y los demás recursos del Instituto.
- Prestar los servicios médicos y sociales.
- Satisfacer las pensiones y demás prestaciones establecidas por la Ley.
- En general, complementar las disposiciones administrativas, así como los acuerdos sobre la interpretación de las normas legales y reglamentarias que dictara el Instituto..."⁴¹.

Este ordenamiento establecía como facultades de los Consejos Consultivos, las de vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la jurisdicción territorial correspondiente, así como sugerir las medidas conducentes para el mejor desempeño de los servicios. En

⁴¹ Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit. p. 84.

el propio reglamento se abría la posibilidad de crear Cajas Locales, como órganos dependientes de las Cajas Regionales y como unidades administrativas auxiliares de estas últimas en el desempeño de sus funciones, en determinada área territorial.

La extensión a un mayor número de municipios y la incorporación al régimen del Seguro Social de nuevos sujetos de aseguramiento, determinaron el incremento de la población amparada por el propio régimen y consiguientemente la necesidad de conferirle una mayor rapidez y oportunidad al cumplimiento de sus funciones. Ello reclamó la modificación de las estructuras internas de las Cajas Regionales y también la ampliación de las facultades concedidas a los funcionarios locales del Instituto, como condición para lograr una más adecuada operación de éste, creándose así en diciembre de 1959, las Delegaciones Regionales, Estatales y Locales en sustitución de las antes referidas Cajas Regionales y Locales.

En estas circunstancias, el Ejecutivo Federal expidió, por Decreto publicado en el Diario Oficial del 26 de julio de 1967, el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que se dispone su establecimiento y se dota a los Delegados de facultades no previstas en el Reglamento de Cajas de 1945. Por otra parte, en este ordenamiento se sustituye a las Delegaciones Locales por las Subdelegaciones.

Este avance en la desconcentración representó un considerable esfuerzo por mejorar la calidad y oportunidad de los servicios a los asegurados y a sus beneficiarios y significó, asimismo, una mejor comunicación y coordina-

ción entre las áreas centrales y las delegaciones al establecer campos definidos desde el punto de vista normativo y operativa, permitiendo conducir en forma más eficiente la supervisión y control de los servicios institucionales. De igual forma, se pudo intensificar el control de las personas obligadas a cumplir con la Ley del Seguro Social, incrementándose, consecuentemente, la afiliación de los sujetos de aseguramiento.

Es así como gradualmente se han venido otorgando a las Delegaciones mayores atribuciones, las que han dado como resultado un fortalecimiento de las mismas (Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales publicado en el Diario Oficial el 14 de julio de 1981 y Reglamento Presidencial por el que se Determinan las Atribuciones de Diversas Dependencias en el Instituto Mexicano del Seguro social, publicado en el Diario Oficial del 15 de abril de 1983), culminando este proceso con la expedición por el Congreso de la Unión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversos Artículos de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1984, en donde, atendiendo a las políticas generales de desconcentración y simplificación administrativas, se reforzaron las medidas que en esos órdenes había venido tomando el Instituto Mexicano del Seguro Social, para regular, según se asienta en su Exposición de Motivos, específicamente las facultades y atribuciones de las Delegaciones, Consejos Consultivos Delegacionales, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros, muy especialmente dentro de ellas las que se refieren a aquellos casos en los que actúan investidos con el carácter de autoridad, lo que permite, independientemente de cumplir con el principio de seguridad jurídica, un acercamiento a la población vinculada con las acciones de este organismos para la

oportuna atención de las situaciones que confrontan, al resolverse en el lugar mismo que se suscitan, consiguiéndose además una mayor eficacia y sencillez de los trámites administrativos inherentes.

Cabe señalar que el sistema de Delegaciones Regionales y Estatales venía coexistiendo con otro sistema aplicado en el Valle de México (Distrito Federal y parte del Estado de México), en el que las funciones normativas y del control se mezclaban con funciones operativas que realizaban en forma centralizada las diversas Jefaturas de Servicios del Instituto. Lo anterior daba lugar a una excesiva centralización administrativa que generaba, en esta área territorial, una ineficacia creciente, una relación de productividad paulatinamente decreciente y la existencia de "cuellos de botella" en los procedimientos.

Esto originó que en el año de 1973 se establecieran en el Valle de México, primero seis unidades desconcentradas denominadas Agencias Administrativas, con la finalidad de acercar los servicios de atención al público para aspectos administrativos, desconcentrando, básicamente, los trámites relativos a la afiliación, vigencia de derechos, prestaciones en dinero, emisión de liquidaciones, cobranza y servicios de orientación a los usuarios de todos estos trámites. Posteriormente, estas Agencias Administrativas alcanzarían el número doce y, asimismo, se crearían otras en las zonas metropolitanas de las ciudades de Monterrey y Guadalajara.

Con el perfeccionamiento del sistema de Delegaciones Regionales y Estatales, se minimizó el primer intento de desconcentración en el Valle de México, puesto que el sistema híbrido de funcionamiento que caracterizaba la operación en esta circunscripción territorial, hacía

prácticamente imposible la definición de responsabilidades concretas y obligaba, a soslayar las funciones normativas y de coordinación y control que debieran ser propias de los cuerpos directivos a nivel central, esto afectaba no sólo al Valle de México, sino también a la eficiencia general del Instituto en todo el país.

En febrero de 1979, el Consejo Técnico autorizó el establecimiento de seis Delegaciones en el Valle de México, cuya delimitación geográfica se precisó originalmente con base en las unidades de medicina familiar cuya área de influencia total representaría la jurisdicción Delegacional.

A partir de entonces, se mantuvo la continuidad necesaria en el proceso de desconcentración, prestando a la fecha dichas Delegaciones las mismas características en cuanto a facultades y funciones que las Delegaciones foráneas.

B) Los Consejos consultivos Delegacionales.

Se integran con el Delegado, quien fungirá como Presidente; un representante del gobierno estatal; dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes. En las delegaciones del Valle de México la representación del gobierno se integrará con el titular de la Delegación. Cuando lo considere conveniente, el Consejo Técnico podrá ampliar la representación de los sectores. Los integrantes de este consejo durarán seis años en su cargo; las organizaciones (y personas) que los hubiesen designado podrán removerlos libremente (Art. 258-A de la Ley del Seguro Social).

"...Las facultades de estos consejos (Art. 258-B) son:

- I. Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la Delegación y sugerir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnicos, administrativos y sociales a cargo de la misma;
- II. Opinar en todo aquellos en que el Delegado o cualquiera de los órganos del Instituto en este nivel, sometan a su consideración.
- III. Ser el portavoz autorizado de la Delegación ante los sectores representados y de éstos ante la Delegación, a fin de lograr las mejores relaciones y la colaboración de los sectores en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo;
- IV. Ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico; y
- V. Las demás que le señalen el Consejo Técnico y la dirección General..."⁴².

Estos Consejos Consultivos Delegacionales, que anteriormente funcionaban como órganos de apoyo y consulta, en la actualidad han rebasado estas atribuciones para convertirse en órganos dependientes del H. Consejo Técnico del Instituto, con atribuciones y facultades delegadas por dicho cuerpo colegiado.

A partir del 20 de septiembre de 1978, el H. Consejo Técnico del Instituto, inició propiamente la desconcentración de facultades a los Consejos Consultivos Delega-

⁴² Moreno Padilla, Javier. Ley del Seguro Social. Ed. Trillas. Decimonovena edición. marzo 1993. México, p. 161.

cionales, al ordenar la integración inmediata de los servicios jurídicos delegacionales. Hasta antes del 28 de diciembre de 1984, fecha en que se publicaron las modificaciones a la Ley del Seguro social, en las cuales se incluyó este artículo, los consejos consultivos, ya contaban con facultades para resolver inconformidades, autorizar convenios de pago, cancelar créditos a cargo de patrones no localizados o insolventes, así como también para cancelar créditos a cargo de patrones no derechohabientes y algunas otras.

C) Los delegados del Instituto.

Son nombrados por el consejo Técnico, a propuesta del director General, quienes también están facultados para removerlos. En estos funcionarios converge la fuerza de la Institución en las circunscripciones y de ellos dependen tanto los subdelegados (Art. 258-D de la Ley del Seguro Social), como los jefes de las oficinas para cobros (Art. 258-B).

a. Los delegados tienen las facultades y atribuciones siguientes (Art. 258-C):

- a.1. Relacionadas con el Consejo consultivo Delegacional: "...Presidir las sesiones del consejo consultivo (I); Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo (II); Vetar los acuerdos del Consejo, cuando no se observe lo dispuesto por la Ley del IMSS, sus Reglamentos y demás disposiciones legales, o no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales (III); Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo, con los antecedentes y

documentos del caso, para su resolución(V)...⁴³.

Las anteriores prerrogativas hacen del Delegado la máxima autoridad en el Consejo, al permitirle vetar en forma tan amplia, a autorizar las actas para que tengan valor, así como a efectuar los trámites previos relativos al procedimiento de inconformidad, dejando su resolución al ámbito del Consejo.

a.2. Ejecutivas. Estas son las facultades de mayor relevancia, incluso exceden a las que en su esfera de competencia tiene el Director General:

- "... Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo Técnico, la Dirección General y los consejos Consultivos Delegacionales (III).
- Conceder, rechazar y modificar pensiones que se deriven de las diversas ramas del Seguro Social (IV)...⁴⁴.
- Ejercer las facultades reservadas al Director General por el artículo 240, en la circunscripción de que se trate (VII): Actos de registro e inscripción; recaudación de cuotas, capitales constitutivos, accesorios y demás recursos; determinar créditos a favor del Instituto; determinar obligaciones incumplidas por la sujetos obligados; ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de

⁴³ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. p. 162.

⁴⁴ Moreno Padilla, Javier. Op. cit. p. 162.

riesgo de las empresas, ordenar y practicar inspecciones domiciliarias, así como investigaciones por sustitución patronal, y coordinarse con dependencias y entidades de la administración pública para el cumplimiento de sus objetivos.

a.3. Certificaciones. Autoriza las certificaciones que expide la Delegación.

a.4. Las demás que señala la Ley del IMSS, sus Reglamentos y disposiciones legales.

b. Los subdelegados. Es aspecto práctico de estos funcionarios, consiste en impulsar la desconcentración y facilitar los servicios, así como otorgar prestaciones, acordes con el crecimiento del Instituto. Es más acertado denominarlos Subdelegaciones, y no señalarlos por la categoría del representante. Sus facultades y atribuciones son similares a las del delegado, pero en un área más limitada.

b.1. Ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico, Director General, Consejo consultivo o Delegacional y la Delegación;

b.2. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la Delegación;

b.3. Ejercer en su ámbito las facultades referidas en el artículo 240;

b.4. Las demás que señale la Ley, sus Reglamentos y disposiciones legales.

- c. Los Jefe de Oficina para cobros: El artículo 258-B de la Ley del Seguro Social, precisa sus facultades, que se comprenden en la fracción I. "Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales". Para esto, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; ventilará y resolverá los recursos previstos en ese código, relativos al procedimiento administrativo. Desempeñará además las atribuciones que marque la Ley, sus reglamentos y otras normas aplicables.

CAPITULO 6

APORTACIONES AL SEGURO DE RETIRO

6. APORTACIONES AL SEGURO DE RETIRO

6.1. *Naturaleza Jurídica de las Aportaciones al Seguro de Retiro.*

Antes de abordar este tema es necesario conocer los elementos que permiten encontrar la solución jurídicamente correcta.

Entre estos conceptos, encontramos que:

- "... 1) Se reformaron y adicionan diversos preceptos respecto a la Ley del Seguro Social, que dieron origen al nacimiento de un nuevo seguro denominado de retiro.
- 2) El seguro de retiro es independiente (adicional) a los ramos de aseguramiento existentes en la Ley del Seguro Social, con anterioridad a las reformas legales expresas.
- 3) Las aportaciones para financiar dicho seguro establecen íntegramente a cargo de los patrones y demás sujetos obligados, quienes tienen la obligación de abrir una cuenta bancaria individual a nombre de cada uno de los sujetos de aseguramiento, misma que se denomina "cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro", y la cual se integra generalmente con dos subcuentas, denominadas a la vez "subcuenta del seguro de retiro" y "subcuenta del fondo nacional de la vivienda", salvo el caso de que los asegurados no sean trabajadores asalariados por los cuales se deba aportar a la segunda de tales subcuentas, en cuya circunstancia sólo existirá la primera de ellas.

- 4) Los sujetos obligados deben depositar, directamente y en forma bimestral, en la subcuenta del seguro de retiro las aportaciones correspondientes a este seguro (2% del salario base de cotización, aumentando en su tope exclusivamente para los efectos de este seguro, hasta 25 veces el salario mínimo que rija para el Distrito Federal.
- 5) Los acreedores de las aportaciones relativas al seguro de retiro, son los trabajadores titulares de las referidas subcuentas del seguro de retiro, razón por la cual los fondos mencionados, en cuanto son depositados, se incorporan de inmediato a su acervo patrimonial y pasan a ser susceptibles de ajustes atendiendo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, a más de generar intereses reales de cuando menos el 2% anual según la tasa que fije periódicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 6) Los fondos depositados en las subcuentas del seguro de retiro no se integran al patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo que tampoco interviene directamente en su administración.
- 7) La situación que guarda el Instituto Mexicano del Seguro Social en cuanto al seguro de retiro, podemos concretarla en lo siguiente:
 - a) Como ya se indicó, los fondos del seguro de retiro jamás se integran al patrimonio institucional.
 - b) Sólo participa indirectamente (y para cuestiones muy concretas y sumamente limitadas) en la adminis-

tración de los fondos, a través de la designación de 3 representantes en el comité técnico del sistema de ahorro para el retiro.

c) Se utiliza su infraestructura legal, humana, física y organizativa, para auxiliar en el control de los sujetos obligados a aportar, así como para la recuperación, a favor de los titulares de las cuentas individuales, de las aportaciones omitidas, mediante el ejercicio de sus atribuciones como organismo fiscal autónomo vía la aplicación, fundamentalmente, de los procedimientos de verificación, determinación y de ejecución..."⁴⁵

A) Similitudes y Diferencias entre las aportaciones al Seguro de Retiro y las demás aportaciones al Régimen del Seguro Social.

Con las precisiones ya mencionadas, podemos formular un análisis tanto de las características que comparten como de aquéllas que distinguen a las aportaciones del Seguro de Retiro de las demás aportaciones al Régimen del Seguro Social, esto, nos auxiliará en la delimitación de la naturaleza jurídica de las multicitadas aportaciones al Seguro de Retiro.

Primera.- Se da en términos de que para los efectos de la totalidad de las ramas que comprende el Seguro Social, incluyendo la del seguro de retiro, son sujetos de aseguramiento obligatorio todas las

⁴⁵.- Ricoy Saldaña, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Ed. TAX. Primera reimpresión 1992. México. Pág. 181 a 183.

personas señaladas como tales por la norma legal (trabajadores asalariados y no asalariados o independientes), y por ende, son sujetos obligados los patrones y todos aquellos a los que legalmente se les atribuye dicha calidad.

Segunda.- Otra característica que guardan en común ambos tipos de aportaciones, consiste en que no pueda afirmarse que sean contribuciones de origen gremial resultantes exclusivamente de relaciones obrero-patronales, ya que, los sujetos asegurables bajo el régimen del Seguro social, incluyendo el nuevo seguro de retiro, desborda el ámbito laboral y se aplica a todos los que se consideren como tales por las disposiciones jurídicas conducentes.

Tercera.- Las dos clases de aportaciones encuentran su soporte constitucional en la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 de nuestra norma magna, en cuanto al destino de cada una de ellas, es decir, las cuotas de los seguros de riesgos del trabajo; de enfermedades y maternidad; de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y de guarderías para hijos de aseguradas, tienen como finalidad allegar recursos a un ente integrante de la Administración Pública Federal para que éste pueda cumplir con las funciones y objetivos de carácter público que le asignó el legislador, haciéndole frente a las erogaciones que genere el otorgamiento de las prestaciones contempladas en la ley. En cambio, las aportaciones al Seguro de Retiro jamás se integran al patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, este organismo no puede disponer de ellas y sólo interviene en su gestión de manera indirecta y sumamente limitada.

Cuarta.- Una diferencia fundamental se presenta en relación a que con las aportaciones al régimen del Seguro Social, se pretende hacer frente al pago de las prestaciones en dinero y en especie que conforme a la Ley del Seguro Social se deben cubrir a los asegurados y a sus beneficiarios, cuando se da alguno de los supuestos o riesgos por ella protegidos.

Quinta.- Por último, ambas aportaciones pueden hacerse efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución, pero sin embargo, cada una de ellas tiene señalado un destino diferente al momento de recaudarse.

B) Características identificatorias de las aportaciones al Seguro de Retiro.

Con lo ya expuesto hasta aquí, podemos identificar básicamente a dos características de las aportaciones al Seguro de Retiro.

Primera.- Son aportaciones a favor del titular de una cuenta bancaria individual que se compone de dos subcuentas y se abonan a los fondos que se manejan en una de ellas: la del seguro de retiro, integrándose desde ese mismo momento a su acervo patrimonial.

Segunda.- Las aportaciones del seguro de retiro en ningún caso se incorporan al patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tampoco tiene poder de disposición respecto de dichos fondos.

C) Las aportaciones al Seguro de Retiro como contribuciones parafiscales.

Al no estar establecidas para allegar recursos a la Federación o a un ente integrante de la Administración Pública Federal, a fin de que éste pueda cumplir con sus funciones y objetivos de carácter público y tener un destino específico en favor de personas individualmente determinadas, no podemos considerar a las aportaciones al seguro de retiro como contribuciones. Estamos en presencia de exacciones establecidas obligatoriamente por el Estado pero con fines estrictamente parafiscales.

Ello nos permite concluir que, al igual que en el caso de los capitales constitutivos y a diferencia de las demás aportaciones al régimen del Seguro Social, la característica de fiscal en que se comprende a las aportaciones del seguro de retiro al quedar previstas en la Ley del Seguro Social, sólo está referida a la posibilidad de hacerlas efectivas mediante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución cuando éstas no sean depositadas dentro del plazo legal y para efecto de facilitar su cobro e inmediato depósito en las subcuentas respectivas y a favor de los titulares correspondientes.

6.2 Régimen Financiero del Seguro de Retiro

Los sujetos obligados a aportar al seguro de retiro son sujetos pasivos, quienes también, están obligados frente al Instituto Mexicano del Seguro Social respecto de las otras ramas de aseguramiento, como por ejemplo: las sociedades cooperativas de producción y cualquier otra

persona física o moral respecto de aquellos que tengan el deber de afiliar obligatoriamente o por quienes deban efectuar aportaciones al régimen del Seguro Social.

Lo anterior puede presentar problemas en cuanto a que no se prevén en las reformas disposiciones relativas a la fórmula de aportación de esos otros sujetos pasivos, quienes deban efectuar aportaciones al régimen del Seguro Social.

Lo anterior puede presentar problemas en cuanto a que no se prevén en las reformas disposiciones relativas a la fórmula de aportación de esos otros sujetos pasivos, quienes en general tienen un término de aportación diferente al de los patrones.

Por otro lado el sujeto acreedor de las aportaciones es el Instituto Mexicano del Seguro Social en su calidad de organismo fiscal autónomo, en lo que concierne a la determinación y cobro de las obligaciones pecuniarias establecidas en la ley de la materia, destinadas a soportar el coste de las prestaciones de seguridad social que en el propio ordenamiento se disponen. Tal tributo lo inviste con la característica de autoridad, con facultades que sólo él puede ejercer para determinar la existencia de la obligación; el sujeto obligado a su pago; su base de cálculo; la cantidad líquida a pagar en concepto de las aportaciones por cada rama de aseguramiento y, en su caso, para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución con el objetivo de recuperar las cuotas omitidas. Corresponde de esta manera al Instituto Mexicano del Seguro Social la recaudación de las aportaciones respectivas.

Sin embargo, conforme a las normas aplicables al seguro

de retiro, los sujetos obligados no entregarán sus cuotas a dicho organismo, ni siquiera las ingresarán para su abono en una cuenta abierta a nombre de éste, sino que las depositarán en cuentas bancarias individuales abiertas a nombre de cada uno de los sujetos de aseguramiento, integrándose desde ese mismo momento al acervo patrimonial de éstos. Lo anterior no cambia por el hecho de que las sumas depositadas en las instituciones de crédito a su vez deban entregarse al Banco de México para su depósito en la cuenta que le lleve al Instituto Mexicano del Seguro Social, si tomamos en cuenta que por disposición legal del propio Banco de México debe invertir dichos recurso en créditos a cargo del Gobierno Federal y aun cuando se exprese que ello se hace actuando por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que en dichos movimientos, en primer lugar, no interviene en modo alguno el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en segundo, porque no sólo no es propietario de los fondos, sino que ni siquiera tiene ningún poder de disposición respecto de ellos, así como tampoco recibe rendimiento, producto o beneficio alguno provenientes de los mismos.

6.3 *Las aportaciones al Seguro de Retiro*

A) Su Monto.

Conforme a lo dispuesto por los nuevos artículos 183-A y 183-B de la Ley del Seguro Social, las aportaciones al seguro de retiro se establecen a cargo exclusivamente de los patrones t su monto equivale a un 2% del salario base de cotización con el que se encuentren dados de alta sus trabajadores, la única diferencia respecto a la base de cálculo de las referidas aportaciones se da en cuanto al

tope máximo del salario a considerar, pues para los efectos de este seguro se fija en el equivalente a 25 veces el salario mínimo general que rija para el Distrito Federal, en lugar de los 10 salarios mínimos que se señalan para los demás ramos de aseguramiento.

B) Aportaciones de los Trabajadores.

Los trabajadores en activo tienen el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual en todo tiempo, directamente o por conducto de sus patrones. Así, pues, los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación laboral, podrán realizar aportaciones, pero sólo cuando su monto sea superior al equivalente a 5 días del salario mínimo vigente para el Distrito Federal, aún cuando se deja a la discrecionalidad de las instituciones de crédito la posibilidad de que acepten recibir aportaciones por montos menores.

C) Aspectos fiscales de las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro para efectos del Impuesto sobre la Renta.

Las reformas a la Ley del Seguro Social relativas al sistema de ahorro para el retiro dieron lugar a diversas modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, tales como:

Primero.- Las repercusiones en cuanto al obligado a cubrirlas (el patrón), en lo que se refiere a los patrones, al no legislarse consideramos que él mismo seguirá la suerte de las demás cuotas patronales que se cubren al Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir, serán gastos deducibles para efectos del Impuesto sobre la Renta.

Segundo.- Las repercusiones en cuanto al beneficiario del seguro señalado (el trabajador), en cuanto a los beneficiarios de este seguro de retiro, las reglas a aplicarse cuando se trate del Impuesto sobre la Renta, son las siguientes:

"...a) Se incorporan los montos de las pensiones vitalicias que se adquirieran con los fondos de las subcuentas del seguro de retiro, a la suma de los conceptos que se perciben por el trabajador periódicamente al término de su vida laboral o sus beneficiarios en caso de muerte de éste (pensiones, jubilaciones, haberes de retiro, etc.), y a los cuales es aplicable la exención establecida en la fracción III del artículo 77 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (exención de hasta nueve veces el salario mínimo del área que corresponda al contribuyente, sobre la cantidad total diaria que por tales conceptos reciba..."
(46)

En esta disposición sólo se hace referencia a las pensiones vitalicias u otras formas de retiro provenientes de las subcuentas del seguro de retiro; sin embargo, se debe considerar lo dispuesto por la Ley del INFONAVIT reformada, donde también se puede disponer del saldo de las subcuentas del fondo nacional de la vivienda para adquirir una pensión vitalicia, y cuyas sumas que periódicamente se pagan derivadas de ella, conforme a la letra e interpretación escrita de la norma, si estarían totalmente gravadas para efectos del Impuesto sobre la Renta, sin que obste para concluir lo anterior lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley del INFONAVIT, ya que no se trata de aportaciones al indicado fondo, ni de intereses que hubieren generado en términos del diverso

46.- Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit.

numeral 39 del propio ordenamiento.

"... b) De igual manera, se considera que forman parte de los conceptos que obtienen los trabajadores al momento de su separación laboral (primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones), las cantidades que reciban con cargo a las subcuentas del seguro de retiro, para efectos de la aplicación de la exención contenida en la fracción X del artículo 77 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (hasta el equivalente a 90 veces el salario mínimo del área que corresponda al trabajador por cada año de servicios o de contribución en el caso de las subcuentas del seguro de retiro). En este supuesto, sí resulta aplicable el artículo 36 de la Ley del INFONAVIT, por lo que las cantidades que se reciben al momento de la separación laboral, proveniente de las subcuentas del fondo nacional de la vivienda, estarán exentas en su integridad.

c) Se dispone en el artículo 77-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que no se considerarán ingresos acumulables para el trabajador ni las aportaciones que efectúen los patrones a las subcuentas del seguro de retiro, ni los intereses que éstas generen, pero ello sólo en cuanto al ejercicio en que aporten o se causen, según corresponda, pagándose el impuesto, en los términos del capítulo I del Título Cuarto de la ley citada, en el ejercicio en que se efectúen los retiros de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Seguro Social. Se cubrirá pues, el Impuesto sobre la Renta, considerando a dichos retiros como ingresos por concepto de salarios en el año fiscal en que se realicen, destacando sobre el particular que a los retiros que se lleven a cabo al término de la vida laboral, se les aplica la exención prevista en la fracción X del artículo 77 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto que a los retiros de hasta el 10% que

se llegasen a realizar por razón de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral o deje de percibir subsidios del Instituto Mexicano del Seguro Social, por prolongación de sus incapacidades temporales para laborar más allá de los períodos de prestaciones fijados en la Ley del Seguro Social, si se les grava en su totalidad (cuando están mayormente necesitados desde el punto de vista económico).

d) En lo que respecta a las cantidades que voluntariamente aporten los trabajadores a la subcuenta del seguro de retiro, se prevé la posibilidad de deducir éstas para el cálculo del monto del Impuesto sobre la Renta al formular la declaración anual, hasta por una cantidad que no exceda del 2% de su salario base de cotización, señalando como tope de éste para tales efectos el equivalente a 10 veces el salario mínimo que rija en el Distrito Federal.

e) Otro límite que encontramos en la posibilidad de deducir las aportaciones voluntarias que realicen los trabajadores, se presenta cuando los patrones están efectuando aportaciones a un fondo de ahorro de los señalados en la fracción XII del artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la que en tal hipótesis, la deducción de las aportaciones voluntarias sólo podrá llevarse a cabo cuando las mismas, sumadas a las que lleve a cabo el propio patrón en los citados fondos de ahorro, no excedan del límite establecido en dicha ley para la deducción de las aportaciones a los multicitados fondos ..."⁽⁴⁷⁾

⁴⁷.- Ricoy Saldaña, Agustín. Op. Cit.

D) Implicaciones Jurídicas derivadas del incumplimiento de la obligación de aportar al Seguro de Retiro.

Ya hemos visto algunas de las consecuencias que trae consigo el incumplimiento de aportar al seguro de retiro por parte de los sujetos obligados; sin embargo, es conveniente, tener un mayor conocimiento de esta nueva figura jurídica.

Esto es, corresponde exclusivamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su calidad de organismo fiscal autónomo, conocer de las omisiones de los sujetos obligados en esta materia, y, mediante la aplicación de las facultades de fiscalización, determinación y de ejecución que legalmente se le atribuyen, intentar recaudar las aportaciones omitidas, para que sean abonadas a la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales de los trabajadores que corresponda, presentándose las siguientes cuestiones:

a.- Es factible concluir en principio que las cantidades que se recauden por concepto de actualización se deben acreditar al trabajador en la subcuenta respectiva, pero no se puede afirmar lo mismo respecto a los demás accesorios: recargos, gastos de ejecución y sanciones administrativas, dado que los primeros y segundos se causan a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social y no del beneficiario del seguro de retiro al no haber disposición legal que así lo establezca, pues a lo que se refiere el ya citado último párrafo del artículo 271 de la Ley del Seguro Social, es a los accesorios que se causen por mora del Instituto Mexicano del Seguro Social en el depósito a las cuentas individuales de las cantidades que recaude directamente; y en cuanto a las multas que se impongan, porque éstas se aplican por la Secreta-

ría del Trabajo y Previsión social y se recaudan directamente por el fisco federal y en su propio provecho.

Lo anterior trae como consecuencia que el trabajador vea disminuido el monto de su seguro de retiro, puesto que de haberse cubierto oportunamente las aportaciones respectivas, con seguridad el saldo de su subcuenta sería mayor a lo recaudado, considerando los ajustes conforme al incremento que observe el Índice Nacional de Precios al Consumidor, la generación de intereses de las sumas depositadas y la capitalización de estos mismos.

Segundo.- La situación se agrava si ha transcurrido ya un período de tiempo mayor al establecido por la Ley del Seguro Social como término para la prescripción de las obligaciones de cubrir las aportaciones al régimen (5 años a partir de la fecha de su exigibilidad), pues en tal caso se verá disminuida aún más la suma a depositar en la subcuenta del seguro de retiro, al no poder hacer efectivas las aportaciones anteriores a dicho plazo de prescripción y sin que sea factible fincar capitales constitutivos de darse alguna condicionante de las que permiten la disposición de los fondos del seguro de retiro (invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, incapacidad total permanente o parcial permanente valorada en un 50% ó más, cumplir con 65 años, o tener derecho a los beneficios de los planes de pensiones establecidos por el patrón).

Tercero.- Ahora bien, si el Instituto Mexicano del Seguro Social no obtiene éxito en su cobranza, el trabajador queda sin esta forma de protección en cuanto al seguro de retiro, lo que no ocurre en otras ramas de aseguramiento: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, y de vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, en donde el

trabajador tiene el derecho de solicitar el otorgamiento de las prestaciones al Instituto, quedando a su riesgo (del IMSS) la recuperación de las aportaciones omitidas a través del cobro directo de éstas o mediante el financiamiento de un capital constitutivo.

Cuarto.- Otro problema no resuelto, es aquel que se puede derivar de la impugnación a las resoluciones y actos del Instituto Mexicano del Seguro Social en la determinación y cobranza de las aportaciones al seguro de retiro, en razón de que si bien no existe duda de que se estará a lo que se resuelva en última instancia por las autoridades competentes para conocer de dichas impugnaciones, lo cierto es que el trabajador que pueda legalmente disponer de su fondo de retiro y requiera retirarlo, deberá esperar respecto a las aportaciones en litigio hasta que se resuelva en definitiva el conflicto, para saber primero si se le acreditarán a su subcuenta respectiva o no, y en su caso, guardar para disponer de ellas, hasta que efectivamente se cobre, ya sea que voluntariamente las deposite el patrón o hasta el momento en que se haga efectiva la garantía correspondiente por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Son fácilmente apreciables las severas consecuencias, tal situación puede traer para los trabajadores, que terminan su vida laboral sin que puedan recibir de inmediato la totalidad o parte de su fondo de ahorro para el retiro, y sin que siquiera tengan la seguridad de disponer de este capital en el futuro, al estar sujetos y depender para ello en mucho de la eficiencia con que se desempeñen los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social encargados de la aplicación de la ley y de la defensa de sus intereses en el ámbito jurisdiccional.

6.4 *INFONAVIT E IMSS*

REGLAS GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

"... Primera.- Los patrones, al cubrir las cuotas relativas al seguro de retiro y las aportaciones al fondo nacional de la vivienda, mediante la entrega de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para abono en las subcuentas respectivas de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, abiertas a nombre de sus trabajadores, deberán proporcionar a dichas instituciones, información acerca de los importes totales de las mismas, así como información relativa a cada trabajador, a fin de que puedan individualizar las cuotas y aportaciones citadas. La información referida deberá presentarse de acuerdo a los formularios SAR-01-1 Y SAR-02-1 e instructivos de llenado correspondientes, de libre reproducción, que se contienen, respectivamente, en los anexos "A" y "B" de estas reglas.

Los patrones podrán prestar la información relativa a cada trabajador, a través de medios magnéticos de información que al efecto convengan con las instituciones de crédito que reciban las cuotas y aportaciones, en el entendido de que en su caso, dichos medios magnéticos deberán contener la misma información detallada en el formulario SAR-02-1. Sin perjuicio de lo anterior, siempre será necesario que el formulario SAR-01-1 quede debidamente formalizado..."⁽⁴⁸⁾

⁴⁸.- Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. SAR. IMSS. INFONAVIT. ISSSTE. Ed. PAC. México, D.F. 1992. pág. 38

"... Segunda.- Los trabajadores que realicen aportaciones adicionales cuando no lo hagan por conducto de su patrón y las personas físicas que efectúen aportaciones voluntarias, en términos de lo previsto por los artículos 183-Q, 183-R y 231 Bis de la Ley del Seguro Social, y 59 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, según se trate, mediante la entrega de efectivo o documentos aceptables para la institución de crédito que las reciba para abono a sus cuentas individuales de ahorro para el retiro, deberán entregar junto con los recursos, información relativa a dichas aportaciones. La información referida deberá presentarse de acuerdo al formulario SAR-02-1 e instructivo de llenado correspondiente..." (49)

"...Tercera.- Las instituciones de crédito recibirán los formularios que les presenten de acuerdo a estas reglas, tal y como se exhiban, sin hacer observaciones ni objeciones, y devolverán copia sellada del formulario SAR-01-1 a quien lo entregue. Únicamente se podrá rechazar la prestación cuando dichos formularios no estén debidamente llenados.

En el evento de que en el proceso de individualización de las cuotas y aportaciones, las instituciones de crédito encuentren errores aritméticos entre su importe y las cantidades anotadas en dichos formularios, procederán a abonar las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, hasta donde alcance, conforme al orden siguiente:

- I. Aportaciones adicionales a las subcuentas de vivienda;
- II. Aportaciones adicionales a las subcuentas del seguro de retiro, y

49.- Sistema de Ahorro para el Retiro..... Op. Cit. pág. 38 y 39

III. Cuotas y aportaciones a que se refiere la regla primera en el orden en el que se presenten en los formularios respectivos...".⁵⁰⁾

"...Cuarta.- Las instituciones de crédito que reciban de los patrones las cuotas y las aportaciones, así como la información relativa, citadas en la regla primera, deberán entregar en el domicilio de los mismos, dentro de un plazo de 30 días naturales, contando a partir de la fecha en que reciban los recursos, comprobantes individuales a nombre de cada trabajador, los cuales deberán elaborarse de acuerdo al formulario SAR-03-1, de libre reproducción, que se contiene en el anexo "C" de estas reglas, debidamente autenticados por esas instituciones.

Las instituciones de crédito que reciban las aportaciones referidas en la regla segunda, deberán entregar comprobantes de las mismas a quienes las efectúen, en los términos del párrafo anterior.

Quienes reciban de las instituciones de crédito los comprobantes individuales a que se refiere esta regla, deberán entregarlos a sus trabajadores de conformidad con lo señalado en el artículo 183-E de la Ley del Seguro Social...".⁵¹⁾

"...Quinta.- Las instituciones de crédito que entreguen la copia correspondiente al trabajador del formulario SAR-02-1, debidamente sellada y formada por algún funcionario autorizadas a proporcionarle los comprobantes individuales a que se refiere la regla cuarta.

⁵⁰.-Sistema de Ahorro para el Retiro...Op. Cit. pág. 39

⁵¹.-Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág.40

Consecuentemente, quienes reciban de las instituciones de crédito dichas copias, deberán entregárselas a sus trabajadores de conformidad con lo señalado en el artículo 183-B de la Ley del Seguro Social..."⁽³²⁾

"...Sexta.- Los planes de pensiones establecidos por patronos o derivados de contratación colectiva, a que se refieren los artículos 183-O de la Ley del Seguro Social y 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, serán aquellos que cumplan con las características siguientes:

I. Que los gastos de previsión social para la creación o incremento de reservas de los mismos, cumplan con los requisitos de deducibilidad para efectos del impuesto sobre la renta;

II. Que el importe de la pensión mensual de los planes citados, sumada a la que otorgue el Instituto Mexicano del Seguro Social en términos de la Ley del Seguro Social, sea, por lo menos, equivalente al salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, elevado al mes. En el evento de que los trabajadores manifiesten su conformidad para la pensión correspondiente al plan, se otorgue en un pago único, el importe de dicho pago deberá ser suficiente para que los trabajadores estén en posibilidad de contratar una renta vitalicia que les dé derecho a una pensión cuando menos igual a la mencionada en el párrafo anterior, y

III. Que los trabajadores para disfrutar de la pensión por cesantía en edad avanzada, vejez o su equivalente, establecida en esos planes, tengan cuando menos treinta años de servicios o sesenta años de edad.

³².-Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 40

El trabajador deberá solicitar por escrito a la institución de crédito la entrega de los fondos de la cuenta individual, acompañando los documentos que al efecto señale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social..." (33)

"...Séptima.- La comisión máxima que las instituciones de crédito podrán cargar mensualmente a las subcuentas del seguro de retiro de las cuentas individuales abiertas a nombre de los trabajadores, en términos de lo dispuesto en el artículo 183-J de la Ley del Seguro Social, será del 0.50% por ciento anual.

La comisión se calculará dividiendo 0.005 entre 360 y multiplicando el cociente así obtenido por el número de días efectivamente transcurridos duante el mes de que se trate, y multiplicando el resultado por el saldo promedio diario mensual de la subcuenta del seguro de retiro correspondiente al mes por el que se pague la comisión citada... (34)

"...Octava.- El trabajador podrá notificar a la administración fiscal federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los patrones establecidas en el capítulo V Bis del título segundo de la Ley del Seguro Social..." (35)

³³.-Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 41

³⁴.-Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág.41

³⁵.-Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 41.

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMULARIO PARA LA APORTACION DEL PATRON A SUS TRABAJADORES
(SAR-01-1)

- 1.- El formulario debe llenarse con letra de molde)SOLO MAYUSCULAS) utilizando tinta negra, o bien con máquina de escribir.
- 2.- Se iniciará el registro de datos en la primera casilla de cada campo, con excepción de los importes en dinero, en este caso serán colocados a la derecha, ocupando las casillas necesarias y llenando con ceros los cuadros sobrantes a la izquierda como se muestra en el siguiente ejemplo, en el cual se han suprimido los centavos y anotado sólo números enteros sin considerar el signo de pesos.
- \$ 8,000.00

CUOTAS PATRONALES IMSS									
0	0	0	0	0	0	8	0	0	0

- 3.- Si se tratará de otra cantidad también se llenarán con ceros las casillas sobrantes a la izquierda, ejemplo:
300 Trabajadores

NUM. DE TRABAJADORES						
0	0	0	3	0	0	

- 4.- En el caso del Registro Federal de Contribuyentes correspondientes a patrones personas morales y toda vez que el mismo se integra con 12 caracteres como máximo, se debe dejar la primera casilla en blanco, ejemplo:

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES NOM. D.														
			B	M	E	8	2	1	1	3	0	S	A	X

5. Por cada letra o número se utilizará solamente un cuadro, ejemplo:

DOMICILIO DE LA EMPRESA														
Calle y Número (Ext. e Int.)														
			Z	A	R	A	G	O	Z	A	1	2	6	5

- 6.- Sólo se podrá abreviar en el caso de que los espacios para registrar datos sean insuficientes, ejemplo:

DOMICILIO DE LA EMPRESA														
Calle y Número (Ext. e Int.)														
			L	A	G	O	1	E	O	I	F	B		

- 7.- Las claves relativas al REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES, NUMERO DE REGISTRO PATRONAL IMSS y NUMERO DE EXPEDIENTES INFONAVIT, deberán registrarse sin espacios, ni guiones o diagonales.
- 8.- En los renglones en donde no haya casillas se escribirá libremente, ejemplo:

ENTIDAD FEDERATIVA													
TAMAULIPAS													

- 9.- El llenado y entrega del presente formulario son obligatorios para el patrón, aún cuando utilice soportes magnéticos de información.

INSTRUCCIONES ESPECIFICAS:

Respecto al llenado de la información, a continuación se detalla cada uno de los campos del Formulario para la aportación del patrón a sus trabajadores 8SAR-01-1).

IDENTIFICACION DEL PATRON:

Registro Federal de Contribuyentes Hom. D. - Clave asignada al patrón por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al darse de alta como contribuyente.

Número de Registro Patronal IMSS. - Clave asignada al patrón por el Instituto Mexicano del Seguro Social al darse de alta como patrón.

En caso de que alguna sucursal o pagaduría del patrón efectuó el entero de cuotas, el número de registro patronal que deberá anotarse en este recuadro será el asignado por el Instituto Mexicano del Seguro Social a la sucursal o pagaduría de que se trate.

Número de Expediente INFONAVIT. - Clave asignada al patrón por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores al darse de alta como patrón.

Apellido Paterno, Materno y Nombre (s) o Denominación o Razón social. En el orden señalado se anotará el apellido paterno, materno y nombre (s), tratándose de patrón persona física, o

bien la denominación o razón social del patrón persona moral. Domicilio de la Empresa Calle y Número (ext. e int.) .- Se consignará el nombre de la calle, el número exterior y, en su caso, el número interior.

Colonia.- Se anotará el nombre de la colonia.

Código Postal.- Se escribirá el código postal.

Ciudad y Población, Delegación o Municipio. Se registrará la ciudad o población, delegación o municipio.

Entidad Federativa.- Se señalará la entidad federativa.

Datos del Banco Receptor:

Denominación del Banco.- En este campo se anotará la denominación de la institución de crédito que recibe las cuotas y aportaciones por parte del patrón.

Localidad/Sucursal.- En este campo se registrará la localidad y la sucursal de la institución de crédito donde se reciben las cuotas y aportaciones del patrón en favor de sus trabajadores.

Cuenta de Cheques.- (El llenado de este campo es optativo para el patrón). En este campo se anotará el número de la cuenta de cheques a la cual la institución de crédito podrá cargar el importe total de las cuotas y aportaciones relativas al sistema de ahorro para el retiro.

Cuotas del Seguro de Retiro.

Importes.-

Cuotas Patronales IMSS.- En este campo se registrará el importe total de las cuotas entregadas por el patrón, para abono de las subcuentas del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de sus trabajadores, incluyendo, en su caso, actualización y recargos.

Aportación Adicional IMSS.- En este campo se anotará el importe total de las aportaciones adicionales para abono de las subcuentas del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de sus trabajadores que por cuenta de los mismos realiza el patrón.

Total IMSS.- En este campo se registrará el resultado de sumar los importes de los campos "Cuotas Patronales IMSS" y "Aportación Adicional IMSS".

Aportaciones al INFONAVIT

(Trabajadores sin crédito del INFONAVIT)

Importes:

Aportaciones Patronales INFONAVIT.- En este campo se registrará el importe total de las aportaciones entregadas por el patrón, para abono de las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de sus trabajadores, incluyendo, en su caso, actualización y recargos.

Dicho campo sólo será utilizado por lo que respecta a aquellos trabajadores no deudores de un crédito otorgado por el INFONAVIT.

Aportación Adicional INFONAVIT.- En este campo se anotará el importe total de las aportaciones adicionales para abono de la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de sus trabajadores que por cuenta de los mismos realiza el patrón.

Total de las Cuotas y Aportaciones:

Total a Pagar.

Total IMSS más Total INFONAVIT.- En este campo se anotará el resultado de la suma del contenido de los campos "Total IMSS" y "Total INFONAVIT"

Pagos Extemporáneos:

Actualización IMSS/INFONAVIT. En estos campos se consignarán los montos totales por concepto de actualización de cuotas del seguro de retiro y aportaciones al INFONAVIT, según se trate, de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Recargos IMSS/INFONAVIT.- En estos campos se anotará el monto de los recargos que el patrón cubre a sus trabajadores, por concepto de retraso en la entrega de las cuotas del seguro de retiro y aportaciones al INFONAVIT, ante las instituciones de crédito.

Control de las Cuotas y Aportaciones:

Número de Trabajadores.- En este campo se anotará el número de trabajadores por los que el patrón entregue cuotas y aportaciones.

Bimestre de Aportación.-

No. Año.- En este campo se registrará el número de bimestre y el año por virtud del cual el patrón efectúa el entero de las cuotas y aportaciones en la institución de crédito.

No podrá utilizarse el mismo formulario para enterar aportaciones correspondientes a distintos bimestres.

Núm. de Formularios.- En este recuadro se señalará el número de formularios que presenta el patrón ante la institución de crédito al realizar la entrega de las cuotas y aportaciones. El total muestra el resultado de la suma de la cantidad de formularios SAR-05-1, SAR-04-1, SAR-02-1 y SAR-01-1.

Soportes Magnéticos de Información.- El llenado de este recuadro es optativo para el patrón.

Tipo de dispositivo.- En este campo se indicará, en su caso, el tipo de soportes magnéticos que el patrón utilizará para proporcionar la información relativa a cada uno de sus trabajadores que permita a las instituciones de crédito individualizar las cuotas del seguro de retiro y aportaciones al INFONAVIT que le corresponde efectuar.

Las características de los soportes estarán de acuerdo con lo que convenga al patrón y la institución de crédito que opere las cuentas de sus trabajadores, respetando los formularios establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nombre del Archivo.- En este campo se anotará el nombre del archivo que contenga la información.

PATRON:

Representante Legal.- En este campo se anotará el número telefónico, el nombre, el registro federal de contribuyentes y la firma del representante legal del patrón que efectúa la entrega de las cuotas y aportaciones ante la institución de crédito.

Banco.- En este recuadro el personal de la institución de crédito que recibe la aportación y los documentos del patrón, sellará, firmará y anotará la fecha de recepción de las cuotas y aportaciones.

NOTA: Este formulario se utilizará para cubrir la aportación inicial del ocho por ciento del salario base de cotización a que se refiere la Ley del Seguro Social elevado al mes, por lo que respecta al seguro de retiro, así como la aportación al INFONAVIT correspondiente al segundo bimestre de 1992.

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMULARIO DETALLE DE APOR-
TACION AL TRABAJADOR
(SAR-02-1)

1.- El formulario deberá llenarse con letra de molde (SOLO MAYUSCULAS) utilizando tinta negra, o bien con máquina de escribir.

2.- Se iniciará el registro de datos en la primera casilla de cada campo, con excepción de los importes en dinero, en cuyo caso serán colocados a la derecha, ocupando las casillas que fuere necesario y llenando con ceros los cuadros sobrantes a la izquierda como se ve en el siguiente ejemplo, en el cual se han suprimido los centavos y anotado sólo números enteros sin considerar el signo de pesos:

\$ 8,000.00

CUOTA IMSS						
0	0	0	8	0	0	0

3.- Si se trata de fechas también llenarán con ceros las casillas sobrantes a la izquierda en año, mes y día según el caso, ejemplo:

FECHA DE APORTACION						
	0	1	0	5	9	2
	DIA		MES		AÑO	

4.- En el caso del Registro Federal de Contribuyentes correspondiente a patrones personas morales y toda vez que el mismo se integra con 12 caracteres como máximo, se deberá dejar la primera casilla en blanco, ejemplo:

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES												
	B	M	E	8	2	3	0	1	1	S	A	X

5.- Por cada letra ó número se utilizará solamente un cuadro, ejemplo:

APELLIDO PATERNO, MATERNO NOMBRE (S) O DENOMINACION O RAZON SOCIAL												
	E	L	C	O	M	E	R	C	I	O	S	A

6.- Sólo se podrá abreviar en el caso de que los espacios para registrar datos sean insuficientes, ejemplo:

APELLIDO PATERNO, MATERNO Y NOMBRE (S) O DENOMINACION O RAZON SOCIAL											
	C	I	A	E	L	S	O	L	S	A	

7.- Las claves relativas al REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES Y NUMERO DE AFILIACION IMSS, deberán registrarse sin espacios, ni guiones o diagonales.

8.- En los renglones en donde no haya casillas se escribirá libremente, ejemplo:

LOCALIDAD / SUCURSAL MEXICO / DEL VALLE
--

Instrucciones Específicas.- Respecto al llenado de la información, a continuación se detalla cada uno de los campos del Formulario detalle de aportación del trabajador.

IDENTIFICACION DEL PATRON:

Registro Federal de Contribuyentes Hom. D. - Clave asignada al patrón por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al darse alta como contribuyente.

Bimestre de Aportación:

No. Año.- En este campo se registrará el número del bimestre y el año por el que el patrón efectúa la entrega de las cuotas y aportaciones en favor del trabajador en la institución de crédito.

No podrá utilizarse el mismo formulario para enterar cuotas y aportaciones correspondientes a distintos bimestres.

Apellido Paterno, Materno y Nombre (s) o Denominación o Razón Social.- En el orden señalado se anotarán el apellido paterno, materno y nombre (s) tratándose de patrón persona física, o bien la denominación o razón social del patrón persona moral.

IDENTIFICACION DEL TRABAJADOR:

Registro Federal de Contribuyentes Hom. D. - Clave asignada al trabajador por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al

darse de alta como contribuyente.

Número de Afiliaciones IMSS.- Clave asignada al trabajador por el Instituto Mexicano del Seguro Social al darse de alta como sujeto de aseguramiento.

Número de Control Interno del Banco.- En este campo se anotará la clave asignada por la institución de crédito a la cuenta del trabajador, en caso de que el Registro Federal de Contribuyentes de dicho trabajador no sea correcto y tal clave previamente haya sido proporcionada al patrón por la propia institución de crédito.

BANCO QUE OPERA LA CUENTA:

No. Denominación.- En este campo se registrará el número, así como la denominación de la institución de crédito que opera la cuenta individual del trabajador. El número que se anotará será el que corresponda de entre los que para cada una de las citadas instituciones ha definido la Asociación Mexicana de Bancos, A.C.

Localidad/Sucursal.- En este campo se muestra la localidad y la sucursal de la institución de crédito donde se reciben las cuotas y aportaciones del patrón en favor del trabajador.

Fecha de Aportación.- En este campo se anotará el día, mes y año en que el patrón efectúa el entero de las cuotas y aportaciones en favor del trabajador en la institución de crédito.

La fecha señalada deberá coincidir con la fecha de recepción anotada en el Formulario para la aportación del patrón a sus trabajadores (SAR-01-1).

Apellido Paterno, Materno y Nombre (s).- En el orden señalado se anotará el apellido paterno, materno y nombre (s) del trabajador.

Cuota IMSS.- En este campo se anotará el importe de la cuota hecha por el patrón en favor del trabajador, correspondiente a la subcuenta de vivienda, incluyendo, en su caso, actualización y recargos.

Este campo sólo será utilizado por lo que respecta a aquellos trabajadores no deudores de un crédito otorgado por el INFONAVIT.

Aportación Adicional IMSS.- En este campo se anotará la aportación adicional hecha por el trabajador a través de su patrón a la subcuenta de vivienda.

Total.- En este campo se presenta el resultado de la suma del importe de los campos "CUOTA IMSS" "APORTACION INFONAVIT", "APORTACION ADICIONAL IMSS", y "APORTACION ADICIONAL INFONAVIT".

PARA USO DEL BANCO:

Este espacio será utilizado exclusivamente por la institución de crédito.

NOTA: Este formulario se utilizará también por los trabajadores para efectuar aportaciones adicionales a su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro cuando no las realicen a través de su respectivo patrón, así como por las personas físicas que decidan voluntariamente abrir una cuenta individual y hacer aportaciones a la misma.

BANCO DE MEXICO
(SAR-03-1)

REGLAS QUE DEBERAN SUJETARSE LAS CUENTAS
INDIVIDUALES DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

Con fundamento en la Ley del Seguro Social; la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los artículos transitorios del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, los artículos transitorios del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en dicho diario en la misma fecha; los artículos 48 de la Ley de Instituciones de Crédito y 14 de la Ley Orgánica del Banco de México; el Banco central expide las siguientes:

REGLAS:

PRIMERA.- Las instituciones de crédito deberán recibir, por cuenta y orden del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), depósitos de dinero para abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, de patronos a favor de sus trabajadores, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Las personas físicas residentes en el país no comprendidas en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, incluyendo a quienes disfruten pensiones del IMSS, podrán efectuar en las

instituciones de crédito la apertura de cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro.

Con propósitos de brevedad, a las personas en cuyo favor se efectúen depósitos, se les designará cuentahabientes.

SEGUNDA.- Las instituciones de crédito también estarán obligadas a recibir aportaciones adicionales para incremento de las cuentas a que se refiere la regla anterior.

El cuentahabiente tendrá en todo tiempo el derecho de hacer tales aportaciones por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las cuotas.

Los cuentahabientes sujetos a una relación laboral podrán efectuar directamente aportaciones adicionales en las sucursales y dentro de los horarios que para tal efecto determinen las propias instituciones.

Cuando los cuentahabientes no estén sujetos a una relación laboral, podrán efectuarse aportaciones adicionales para abono de su subcuenta del seguro de retiro a que se refiere la regla tercera siguiente, por importes no inferiores al equivalente a cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y respecto de la subcuenta de vivienda señalada en la regla siguiente, por montos no inferiores al equivalente a diez días de salario mínimo general en el Distrito Federal; sin perjuicio de que las instituciones puedan recibir aportaciones por montos menores.

Las aportaciones que se realicen en términos de los dos párrafos anteriores, podrán efectuarse mediante la entrega de efectivo o documentos aceptables por la institución que los reciba.

TERCERA.- Para efectos de lo previsto en las presentes reglas, las instituciones de crédito abrirán cuentas individuales, mismas que deberán estar integradas por dos subcuentas: la del Seguro de Retiro y la del Fondo Nacional de la Vivienda.

La solicitud para la apertura de estas cuentas deberá presentarse por el patrón de que se trate y las instituciones titulares de las mismas, a los cuentahabientes respectivos. A tal efecto los patrones deberán proporcionar la información requerida en los formularios SAR-01-1- y/o SAR-05-1, mismos que, con sus instructivos de llenado, se adjuntan a las presentes reglas como anexos 1 y 2, respectivamente.

Tratándose de las personas físicas referidas en el segundo párrafo de la regla primera anterior, las mismas podrán solicitar directamente a las instituciones de crédito la apertura de cuenta correspondientes, debiendo proporcionar también la información en dichos formularios, en cuyo caso deberá sustituirse en los mismos la palabra trabajador por la de cuentahabiente.

Para su identificación, las cuentas deberán contener el Registro Federal de Contribuyentes del cuentahabiente de que se trate, así como la clave de la propia institución de crédito que le corresponda de acuerdo a lo siguiente:

a) Registro Federal de Contribuyentes, clave asignada al cuentahabiente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al darse de alta como contribuyente, la cual deberá presentarse en cuatro partes, la primera con cuatro caracteres alfabéticos, la segunda con caracteres numéricos con los que se muestra la fecha de nacimiento del cuentahabiente, la tercera se presenta en dos caracteres alfanuméricos siendo ésta la clave de homonomía y la última, el carácter dado de verificación, y

b) Número de control interno de la institución, clave optativa asignada por la institución que opera la cuenta. Sólo se utilizará en el caso de que la clave de Registro Federal de Contribuyentes del cuentahabiente no se presente en términos del inciso a) anterior o no sea la correcta, debiendo la institución utilizar este número para identificación de sus sistemas.

Los cuentahabientes no deberán tener más de una cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, salvo en los casos en que aquéllos, además de estar afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, lo estén al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o a otro mecanismo de seguridad social que al efecto apruebe el comité técnico del sistema de ahorro para el retiro.

CUARTA.- Para la apertura de las cuentas individuales, las instituciones de crédito deberán celebrar con cada uno de los cuentahabientes un contrato que contenga el clausulado mínimo que se adjunta a estas reglas como anexo 3, no debiendo incluir textos que contravengan los términos de dichas cláusulas.

El contrato respectivo podrá integrarse al citado formulario SAR-04-1 o al SAR-05-1. En este caso, la firma del cuentahabiente plasmada en dicho formulario constituirá la aceptación de éste al propio contrato.

QUINTA.- El cuentahabiente deberá designar beneficiarios en los términos del artículo 183-S de la Ley del Seguro Social y 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores. Lo anterior, sin perjuicio de que en cualquier tiempo el propio cuentahabiente pueda sustituir a las personas que hubiere designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada una de ellas.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, la designación deberá realizarse en términos de los citados formularios SAR-04-1 o SAR-05-1. Tratándose de cuentahabientes de los referidos en el tercer párrafo de la regla tercera, en el formulario respectivo también deberá sustituirse la palabra trabajador por la de cuentahabiente.

SEXTA.- Las cantidades que vayan a ese objeto de abono en las cuentas de que se trata, podrán recibirlas las instituciones de crédito por ventanilla o a través de equipos y sistemas automatizados, utilizando comprobantes que reúnan las características que para tal efecto publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación.

Los mencionado comprobantes deberán ser individuales y proporcionarse dentro de un plazo de treinta días naturales, contado a partir de la fecha en que se reciban los recursos correspondientes.

SEPTIMA.- Los recursos que reciban las instituciones de crédito para abono en las cuentas a que se refieren las presentes reglas, deberán acreditarse en las subcuentas respectivas, a más tardar fecha valor, el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción.

La institución de crédito que no siendo la operadora de la cuenta individual del cuentahabiente reciba recursos en favor de éste, deberá entregarlos oportunamente a la institución que opera dicha cuenta para que los recursos respectivos se abonen en la cuenta que corresponda, a más tardar fecha valor, el séptimo día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción por parte de la primera institución.

Por los comprobantes que expidan instituciones de crédito distintas a la institución operadora por los recursos que reciban en términos de los señalado en el párrafo inmediato anterior, deberán cubrirse a las instituciones que expidan tales comprobantes las comisiones que determine el comité del sistema de ahorro para el retiro.

OCTAVA.- Los depósitos de que se trata devengarán intereses conforme a lo siguiente:

a) Tratándose de la subcuenta del seguro de retiro, a una tasa anual a la que publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación para el período correspondiente, en términos del artículo 183-J de la Ley del Seguro Social. Los intereses se calcularán sobre saldos promedios diarios mensuales ajustados en términos del párrafo siguiente y serán pagaderos el primer día del mes inmediato siguiente a aquél en que se devenguen, mediante su reinversión en las respectivas subcuentas.

El saldo de estas subcuentas, se ajustará el último día de cada mes, en una cantidad igual a la resultante de aplicar el saldo promedio diario mensual de la propia subcuenta, la variación porcentual del "Índice Nacional de Precios al Consumidor" publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al mes inmediato anterior al de ajuste.

Los intereses se calcularán dividiendo la tasa anual de interés aplicable entre 360 y multiplicando el resultado así obtenido por el número de días efectivamente transcurridos durante el mes en el cual se devenguen.

La tasa de interés pagadera al cuentahabiente, una vez descontada la comisión referida en la regla inmediata siguiente-

te y sus respectivos impuestos, no deberá ser inferior al dos por ciento anual, y

b) Tratándose de la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, intereses en función del remanente de operación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en términos de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mismos que serán pagaderos mediante su reinversión en la propia subcuenta.

NOVENA.- Las instituciones de crédito podrán cargar mensualmente, el primer día del mes inmediato siguiente, a las subcuentas del seguro de retiro, la comisión que por el manejo de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro establezca la propia institución, sin que en caso alguno dicha comisión pueda exceder de aquélla que publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación.

DECIMA.- Los cuentahabientes podrán solicitar a las instituciones de crédito traspasos de la totalidad de los recursos depositados en la cuenta a otra institución de crédito. Para este efecto, la institución de crédito que realice el traspaso cobrará una comisión no superior a aquélla que publique el Banco en el citado Diario Oficial. Dicha comisión será descontada a los cuentahabientes del importe de tales recursos.

Por otra parte, también los cuentahabientes podrán solicitar traspasos de parte o la totalidad de los recursos depositados en la subcuenta del seguro de retiro, a fin de ser invertidos en sociedades de inversión constituidas en términos del artículo 183-M de la Ley del Seguro Social, administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de

seguros o sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Los trasposos a que se refiere la presente regla deberán solicitarse durante el período comprendido del 1o. al 25 de cada mes y las instituciones deberán efectuarlos con números al primer día del mes inmediato siguiente al de la solicitud respectiva.

DECIMA PRIMERA.- Las instituciones de crédito por lo menos una vez al año, deberán enviar directamente a sus cuentahabientes o a través del patrón de éstos, un estado de la situación de su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro.

Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier tiempo, el cuentahabiente podrá solicitar a la institución de que se trate, el estado de su cuenta con números al mes inmediato anterior a aquél en que lo solicite, obligándose la propia institución a entregar dicho estado de cuenta a más tardar el quinto día hábil inmediato siguiente al de la solicitud respectiva. La institución podrá cobrar la comisión que al efecto determine.

El mencionado estado de cuenta deberá contener por lo menos:

- a) los cargos y abonos efectuados en el primer período correspondiente;
- b) los saldos promedios diarios mensuales del período respectivo;
- c) el rendimiento correspondiente a cada período de interés en cantidad y porcentaje, una vez deducidas las cantidades por concepto de comisiones por manejo de la cuenta así como los impuestos derivados de éstas, y
- d) las cantidades correspondientes a comisiones cargadas por concepto de manejo y traspaso de cuenta, así como, en su caso, por la expedición de comprobantes de depósitos que expidan instituciones de crédito que no sean operadoras de las cuentas, identificando cada una de estas comisiones.

DECIMA SEGUNDA.- En el evento de que el cuentahabiente se ubique en los supuestos previstos en los artículos 183-P y 183-Q de la Ley del Seguro Social, podrá solicitar por escrito, acompañando al efecto los documentos que señale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que la institución de crédito que lleve su cuenta individual le entregue una cantidad no mayor al 10 por ciento del saldo de la subcuenta del seguro de retiro de su cuenta individual.

DECIMA TERCERA.- El cuentahabiente tendrá derecho a que la institución de crédito que lleve la cuenta individual, le entregue por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores el saldo de la subcuenta de seguro de retiro y de la subcuenta de vivienda, respectivamente, siempre que el mismo cumpla con los requisitos señalados en el artículo 183-O de la Ley del Seguro Social y en el 40 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, según se trate, debiendo situar tales fondos la institución de crédito respectiva, en la entidad financiera que el cuentahabiente designe, o bien, entregándoselos al propio cuentahabiente en una sola exhibición.

También podrá retirarse el saldo de la cuenta individual cuando lo soliciten los beneficiarios del cuentahabiente, en el evento de que este último fallezca y presenten a la institución constancia de dicho fallecimiento, así como la documentación que al efecto estime la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Asimismo, también podrá retirarse el saldo de la subcuenta de vivienda, en el momento en que el cuentahabiente reciba crédito del INFONAVIT, siempre y cuando se destine el pago de alguno de los conceptos a que se refieren los incisos de la fracción I del artículo 42 de la Ley del Instituto del Fondo

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Al efecto, estos retiros deberán realizarse en los términos que determine el INFONAVIT.

DECIMA CUARTA.- De conformidad con los artículos 280 Bis de la Ley del Seguro Social y 37 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el derecho del cuentahabiente o, en su caso, de sus beneficiarios a realizar los retiros a que se refiere la regla Décima Tercera, prescribe en favor del IMSS o del INFONAVIT, según se trate, a los diez años de que sea exigible.

**INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL FORMULARIO
REGISTRO Y ACTUALIZACION DE DATOS DEL TRABAJADOR
(SAR-04-1)**

A continuación se describe la manera de llenar el formulario (SAR-04-1), el cual tiene como objeto presentar los datos general del trabajador para la apertura de la Cuenta Individual de Ahorro para el Retiro. El formulario deberá llenarse en original y copia, con máquina de escribir o bien con letra de molde con tinta negra.

NOMBRE DEL CONCEPTO:

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES (R.F.C.). Clave asignada al trabajador por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al darse de alta como contribuyente, la cual consta de letras y números sin considerar guiones o espacios. Se presenta en cuatro partes, la primera con cuatro caracteres alfabéticos, la segunda con caracteres numéricos con los que se muestra la fecha de nacimiento del trabajador, la tercera se presenta en dos caracteres alfanuméricos siendo ésta la clave de homonimia y la última, el carácter dato de verificación.

NUMERO DE AFILIACION IMSS. Clave asignada al trabajador por el Instituto Mexicano del Seguro Social al darse de alta por primera vez como derechohabiente; dicha clave deberá mostrarse con caracteres alfanuméricos sin espacios ni guiones.

NUMERO DE CONTROL INTERNO DEL BANCO. Clave optativa asignada por la institución de crédito que opera la cuenta SAR del trabajador. Este número por las instituciones de crédito para identificación de sus sistemas, sólo en caso de que la clave R.F.C. del trabajador no sea correcta. Dicho número deberá mostrarse con caracteres numéricos sin espacios ni guiones y

deberá estar alineado a la derecha, así como contener caracteres ceros numéricos a la izquierda del carácter más significativo. Esto es con objeto de que las instituciones de crédito puedan aplicar adecuadamente el procedimiento del módulo 11, estándar en la Banca para calcular el dígito verificador.

FECHA DE NACIMIENTO. Deberá mostrarse con caracteres numéricos sin espacios ni guiones, el día, el mes y el año en dos caracteres cada uno, respectivamente.

Registro y Cambio. Este acuerdo permitirá señalar con una letra "X" en cada uno de los cuadros interiores para identificar si el trabajador se registra por primera vez al SAR o si ya ha ingresado a éste, poder señalar también, si se reporta cambio de Banco que opera su cuenta, cambio de domicilio y cambio de beneficiarios o sus proporciones.

APELLIDO PATERNO, MATERNO Y NOMBRE (S). Cada uno estará alineado a la izquierda con espacios alfabéticos después del último carácter.

DOMICILIO. Esta información presenta el domicilio del trabajador. Está integrado por los campos: Calle, No. exterior y No. interior, Colonia, Código Postal, Ciudad o Población, Delegación o Municipio y Entidad Federativa, los cuales se presentan con caracteres alfanuméricos y alineados a la izquierda, dejando espacios en blanco a la derecha del último carácter, con excepción del cambio de Código Postal, en el que se presenta el dato con caracteres numéricos alineados a la derecha y con ceros numéricos a la izquierda del dígito más significativo.

SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO
REGISTRO Y ACTUALIZACION DE LOS BENEFICIARIOS DEL TRABAJADOR
(SAR-05-1)

A continuación se describe la manera de llenar el formulario (SAR-05-1), el cual tiene como objeto presentar los datos generales de los beneficiarios del trabajador establecidos para la Cuenta Individual del Sistema de Ahorro para el Retiro. El formulario deberá llenarse en original y copia con máquina de escribir o bien con letra de molde con tinta negra.

IDENTIFICACION DEL TRABAJADOR

REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES (R.F.C.). Clave asignada al trabajador por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al darse de alta como contribuyente, la cual consta de letras y números sin considerar guiones ni espacios. Se presenta en cuatro partes, la primera con cuatro caracteres alfabéticos, la segunda con caracteres numéricos con los que se muestra la fecha de nacimiento del trabajador, la tercera se presenta en dos caracteres alfanuméricos siendo ésta la clave de homonimia y la última, el carácter dato de verificación.

NUMERO DE AFILIACION IMSS. Clave asignada al trabajador por el Instituto Mexicano del Seguro Social al darse de alta por primera vez como derechohabiente; dicha clave deberá mostrarse con caracteres alfanuméricos sin espacios ni guiones.

NUMERO DE CONTROL INTERNO DEL BANCO. Clave optativa asignada por la institución de crédito que opera la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) del trabajador. Este número será utilizado por las instituciones de crédito para identificación en sus sistemas, sólo en caso de que la

clave de RFC del trabajador no sea correcta. Dicho número deberá mostrarse con caracteres numéricos sin espacios ni guiones y deberá estar alineado a la derecha, así como contener caracteres ceros numéricos a la izquierda del carácter más significativo. Esto es con objeto de que las instituciones de crédito puedan aplicar adecuadamente el procedimiento del módulo 11, estándar en la Banca para calcular el dígito verificador.

REGISTRO Y CAMBIO. Este recuadro permitirá señalar con una letra "X" en cada uno de los cuadros interiores para identificar si el trabajador se registra por primera vez SAR o si ya ha ingresado a éste, poder señalar también, si se reporta cambio de los datos de sus beneficiarios.

APELLIDO PATERNO, MATERNO Y NOMBRE (S). Estará alineado a la izquierda con espacios alfabéticos después del último carácter.

DATOS DE BENEFICIARIO (S). En este campo se presentan los datos del o de los beneficiarios del trabajador, mostrando para cada uno, el apellido paterno, materno y nombre (s), así como el porcentaje que el trabajador les otorgue.

FIRMA DEL TRABAJADOR. En este campo el trabajador deberá plasmar su firma autógrafa o en caso de no saber escribir su huella digital.

CONOCIMIENTO DE FIRMA POR EL PATRON. En su caso, en este campo el patrón firma para dar el conocimiento de firma del trabajador cuentahabiente.

BANCO. En este recuadro el personal autorizado de la institución de crédito que recibe la designación de beneficiarios sellará, firmará y anotará la fecha de recepción.

6.5. ISSSTE

REGLAS GENERALES SOBRE EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO, ESTABLECIDO A FAVOR DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL QUE ESTEN SUJETOS AL REGIMEN OBLIGATORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

"...PRIMERA.- Las dependencias y entidades, al cubrir las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, mediante la entrega de los recursos respectivos en instituciones de crédito, para abono en las cuentas individuales de ahorro para el retiro, abiertas a nombre de sus trabajadores, deberán proporcionar a dichas instituciones, información acerca de los importes totales de las mismas, así como información relativa a cada trabajador, a fin de que puedan individualizar las aportaciones citadas. La información referida deberá presentarse de acuerdo a los formularios SAR-APF-01-1 y SAR-APF-02-1, e instructivos de llenado correspondientes, de libre reproducción, que se contienen respectivamente, en los anexos "A" y "B" de estas reglas.

Las dependencias y entidades podrán presentar la información relativa a cada trabajador, a través de medios magnéticos de información que al efecto convengan con las instituciones de crédito que reciban las aportaciones, en el entendido de que en su caso, dichos medios magnéticos deberán contener la misma información detallada en el formulario SAR-APF-02-1. Sin perjuicio de lo anterior, siempre será necesario que el formulario SAR-APF-01-1 quede debidamente formalizado..."⁽⁵⁶⁾

"...SEGUNDA.- Los trabajadores que realicen aportaciones

⁵⁶. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 99

cuando no lo hagan por conducto de su dependencia o entidad, en términos de lo previsto por los artículos décimo séptimo y décimo octavo del Decreto por el que se establece, en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal, que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de ahorro para el retiro, mediante la entrega de efectivo o documentos aceptables para la institución de crédito que las recibe para abono a sus cuentas individuales de ahorro para el retiro, deberán entregar junto con los recursos, información relativa a dichas aportaciones. La información deberá presentarse de acuerdo al formulario SAR-APF-02-1 e instructivo de llenado correspondiente.

Para los efectos de estas reglas se entenderá por Decreto, el Decreto a que se refiere el párrafo anterior ..."⁵⁷)

"...TERCERA.- Las instituciones de crédito recibirán los formularios que les presenten de acuerdo a estas reglas, tal y como se exhiban, sin hacer observaciones ni objeciones, y devolverán copia sellada del formulario SAR-APF-01-1 a quien lo entregue. Únicamente se podrá rechazar la presentación cuando dichos formularios no estén debidamente llenados.

En el evento de que en el proceso de individualización de las aportaciones, las instituciones de crédito encuentren errores aritméticos entre su importe y las cantidades anotadas en dichos formularios, procederán a abonar las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, hasta donde alcance, conforme al orden siguiente:

⁵⁷. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 99

- I. Aportaciones Adicionales, y
- II. Aportaciones a que se refiere la regla primera, en el orden en que se presenten en los formularios respectivos..." (58)

"...CUARTA.- Las instituciones de crédito que reciban de las dependencias y entidades las aportaciones, así como la información relativa, citadas en la regla primera, deberán entregar en el domicilio de las mismas, dentro de un plazo de treinta días naturales, contando a partir de la fecha en que reciban los recursos, comprobantes adicionales a nombre de cada trabajador, los cuales deberán elaborarse de acuerdo al formulario SAR-APF-03-1.

Las instituciones de crédito que reciban las aportaciones referidas en la regla segunda, deberán entregar comprobantes de las mismas a quienes las efectúen, en los términos del párrafo anterior.

Quienes reciban de las instituciones de crédito los comprobantes individuales señalados en esta regla, deberán entregarlos a sus trabajadores de conformidad con lo previsto en el artículo sexto del Decreto..." (59)

QUINTA.- Las instituciones de crédito que entreguen la copia correspondiente al trabajador del formulario SAR-APF-02-1, debidamente sellada y firmada por algún funcionario autorizado al efecto por dichas instituciones, no estarán obligadas a proporcionarles los comprobantes individuales a que se refiere la regla cuarta.

⁵⁸. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág.100

⁵⁹. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 100

Consecuentemente, quienes reciban de las instituciones de crédito dichas copias, deberán entregárselas a sus trabajadores de conformidad con lo señalado en el artículo sexto del Decreto..."⁽⁶⁰⁾

"...SEXTA.- Los planes de pensiones a que se refiere el artículo décimo tercero del Decreto, serán aquellos que cumplan con las características siguiente:

- I. Que cubran los requisitos de deducibilidad para efectos del impuesto sobre la renta.
- II. Que el importe de la pensión mensual que paguen las mismas, sumada a la que otorgue el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en términos de la Ley que regula dicho instituto sea por lo menos, equivalente al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al mes.

En el evento de que los trabajadores manifiesten su conformidad para que la pensión correspondiente al plan, se otorgue en un pago único, el importe de dicho pago deberá ser suficiente para que los trabajadores estén en posibilidad de contratar una renta vitalicia que les dé derecho a una pensión cuando menos igual a la mencionada en el párrafo anterior, y

- III. Que los trabajadores para disfrutar de la pensión por cesantía en edad avanzada, jubilación o su equivalente, establecida en esos planes, tengan cuando menos treinta

⁶⁰. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 100

años de servicios o sesenta años de edad..." (61)

"...SEPTIMA.- La comisión mixta que las instituciones de crédito podrán cargar mensualmente a las cuentas individuales abiertas a nombre de los trabajadores, en términos de lo dispuesto en el artículo noveno del Decreto, será del 0.50 por ciento anual.

La comisión se calculará dividiendo 0.005 entre 360 y multiplicando el cociente así obtenido por el número de días efectivamente transcurridos durante el mes de que se trate, y multiplicando el resultado por el saldo promedio diario mensual de la cuenta correspondiente al mes por el que se pague la comisión citada..." (62)

"...OCTAVA.- Las dependencias y entidades, deberán elegir la institución de crédito en la que efectuarán la apertura de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de sus trabajadores, tomando en cuenta los criterios siguientes:

- I. La cobertura de sucursales en las que podrán abrirse dichas cuentas, que tenga la institución de crédito de que se trate, especialmente en las plazas donde dichas dependencias y entidades cuenten con delegaciones u oficinas.

- II. Los servicios y beneficios adicionales que ofrezca en favor de sus trabajadores y de las propias dependencias o entidades, y

⁶¹. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 101

⁶². Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 101

III. La comisión que cobre por el manejo de las cuentas citadas, misma que en ningún caso podrá ser superior a la comisión máxima establecida en la regla inmediata anterior.

Las dependencias y entidades podrán contratar libremente los servicios de dos o más instituciones de crédito, para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Decreto y en las presentes reglas. En el caso de que tengan desconcentrados sus sistemas de pago de remuneraciones en delegaciones u oficinas regionales, podrán realizar la elección a que se refiere la presente regla, por cada una de dichas delegaciones u oficinas.

Las dependencias y entidades, a fin de dar cumplimiento en la presente regla, deberán analizar un mínimo de tres propuestas presentadas por sendas instituciones de crédito, cuando esto sea posible..."⁽⁶³⁾

"...NOVENA.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo séptimo del Decreto, el trabajador podrá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del sistema de ahorro para el retiro, a cargo de las dependencias o entidades.

A tal efecto, el trabajador presentará un escrito que deberá contener:

I. Su nombre, registro federal de contribuyentes y la descripción de la plaza que ocupa dentro de su dependen-

⁶³. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 102

cia o entidad.

- II. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad.
- III. Las obligaciones cuyo cumplimiento reclama, y
- IV. Los hechos en que el trabajador podrá acompañar la documentación que corrobore su reclamación.

En caso de que tal escrito no cumpla con los requisitos antes señalados, se requerirá al trabajador para que se aclare, corrija o complete.

La Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo citada queda facultada para requerir de la dependencia o entidad de que se trate, la información que estime necesaria para la debida atención y resolución de la reclamación correspondiente.

La Dirección General antes mencionada resolverá lo que en su caso procesa, dentro de un plazo no mayor de 45 días naturales contado a partir de la fecha de recepción del escrito respectivo..." (4)

"...DECIMA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo cuarto del Decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, podrá requerir de las dependencias o entidades toda la información que estime necesaria, para llevar un control oportuno sobre la forma y términos en que las mismas den cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto y

⁴. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 103

por las presentes reglas ..."⁶³)

NOTA: Para el llenado de los formularios: SAR-APF-01-1, SAR-APF-02-1, SAR-APF-03-1, SAR-APF-04-1 y SAR-APF-05-1; que corresponden al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se sigue un procedimiento similar al ya antes mencionado en el caso de los Formularios IMSS e INFONAVIT observándose las siguientes diferencias:

- En los formularios del IMSS e INFONAVIT existe un patrón o persona moral o una razón social en tanto que en los Formulario del ISSSTE existe una Dependencia o Entidad.

- Las claves relativas a la Dependencia o Entidad toman el lugar del Registro Patronal del IMSS y No. de Expediente del INFONAVIT.

⁶³. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Op. Cit. pág. 104

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Con la creación de la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, nace la base jurídica para crear la Ley del Seguro Social pues en la misma se establece lo siguiente: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

SEGUNDA.- El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en nuestro país tiene como base fundamental el Sistema Privado de Pensiones implantado en la República de Chile, mismo que está vigente desde 1924, y al igual que éste, tiene como objetivos fundamentales los siguientes: 1) Asegurar que los trabajadores actuales mejoren su situación económica al momento de su retiro y 2) Lograr incrementar el ahorro interno a largo plazo con la finalidad de que nuestro país cuente con los recursos suficientes para financiar la expansión en la inversión en los años venideros.

TERCERA.- El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se incorpora a la Ley del Seguro Social a través de la publicación que se hace en el Diario

Oficial de la Federación del 24 de febrero de 1992, y se adiciona como un seguro más de los ya previstos en la Ley, en el Capítulo V Bis, que abarca del artículo 183-A al 183-S.

CUARTA.-

En cuanto al aspecto fiscal que se le dá a las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, podemos señalar lo siguiente: En lo relativo a la Ley del Impuesto sobre la Renta, debemos señalar que éstas, (aportaciones), y en lo referente a los patrones, se considera que deben seguir la misma suerte que las demás cuotas patronales que se cubren al Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir serán gastos deducibles para efectos de este impuesto. En cuanto a los beneficiarios del Seguro del Retiro, existe un artículo 77-A en la Ley en concreto en el que se establece que las aportaciones que efectúen los patrones a las subcuentas del Seguro de Retiro que se constituyan en los términos de la Ley del Seguro Social, así como las aportaciones que se efectúen a las cuentas individuales de ahorro, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, incluyendo los intereses que generen dichas subcuentas o cuentas, no serán ingresos acumulables del trabajador en el ejercicio en que se aporten o generen, según corresponda.

Se pagará el impuesto en los términos del Capítulo I (de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado), de este Título (de las

personas físicas), en el ejercicio en que se efectúen retiros de las subcuentas o cuentas a que se refiere el párrafo anterior, en los términos de las mencionadas leyes.

QUINTA.-

A fin de constituir el Sistema de Ahorro para el Retiro se establece una nueva obligación para el patrón de aportar un 2% del salario base de cotización de sus trabajadores, mediante depósitos en instituciones de crédito, para abono en las cuentas individuales del trabajador y abiertas a nombre de cada uno de ellos.

Lo anterior trae como consecuencia que se pretenda obtener un sistema transparente en el manejo de los fondos y que cada uno de los trabajadores conozca a ciencia cierta cual es su capital de aportación a las mencionadas cuentas.

SEXTA.-

Los beneficios del Sistema de Ahorro para el Retiro son independientes (Adicionales) de los que están obligados a proporcionar los patrones por razones legales o contractuales así como las demás prestaciones que comprende la Ley del Seguro Social y a los que tuvieron derecho.

SEPTIMA.-

Si bien es cierto que el Sistema de Ahorro para el Retiro no es la panacea que venga a solucionar los problemas de los jubilados, si es un primer paso el que se está dando para

que los trabajadores que en lo futuro se jubilen tengan mejores expectativas de vida y una cierta tranquilidad en sus últimos días de vida.

OCTAVA.-

En el Sistema de Ahorro para el Retiro, las instituciones de crédito se convierten en órganos administradores por orden del Instituto Mexicano del Seguro social, quien es, básicamente la autoridad fiscal autónoma, con atribuciones de Ley; sin embargo, son varias las autoridades que intervienen en el sistema de Ahorro para el Retiro, pues además de éste participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras dependencias.

NOVENA.-

Las aportaciones al Seguro de Retiro y las demás aportaciones al régimen del Seguro Social, encuentran su soporte constitucional en la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 de nuestra norma magna; sin embargo, las cuotas de los seguros de riesgos del trabajo; de enfermedades y maternidad; de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y de guarderías para hijos asegurados, tienen como finalidad allegar recursos a un ente integrante de la Administración Pública Federal para que éste pueda cumplir con las funciones y objetivos de carácter público asignados por el legislador. En cambio, las aportaciones al Seguro de Retiro jamás se integran al patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, éste no puede disponer de ellas, sólo interviene en su gestión de manera

indirecta y limitada.

DECIMA.-

Artículo 183 de la Ley del Seguro Social, permite que cada uno de los trabajadores conozca ampliamente los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro, esto hace posible que ellos mismos se conviertan en fiscalizadores del cumplimiento de las obligaciones patronales y de la vigilancia en el respecto de sus derechos. Por tanto en caso de incumplimiento por parte de los patrones el trabajador deberá comunicar su inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de existir inconformidad respecto de las instituciones bancarias, es inadecuado que se presenten ante un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que la actuación de las instituciones se efectúa por delegación de ley y se constituyen en receptoras de una contribución, razón por la cual el órgano encargado de resolver estas controversias es el Tribunal Fiscal de la Federación.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1) Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. SAR, IMSS, INFONAVIT, ISSSTE, Editorial Pac, S.A. de C.V. México, D.F.
- 2) RICOY SALDAÑA, Agustín. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Primera Reimpresión 1992. TAX Editores Unidos, S.A. de C.V. México, D.F.
- 3) Disposiciones Legales y Administrativas relativas al SAR. Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores. Tercera edición. Primera Reimpresión marzo, 1993. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. Editorial Fiscal. México, D.F.
- 4) MORENO PADILLA, Javier. Ley del Seguro Social. Decimonovena edición marzo, 1993. Editorial Trillas. México, D.F.
- 5) Leves y Códigos de México. Código Fiscal de la Federación. Colección Porrúa. 42a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
- 6) Consultorio Fiscal. Año 6, Número 68, Junio 1992. Revista Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México ISSN 187-6724. Aportación Inicial al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
- 7) Consultorio Fiscal. Año 6, Número 79, 16 de Diciembre de 1992. Revista Editada por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México ISSN-0187-6724.
- 8) BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Harla S.A. de C.V. México, 1987. Colección de Textos Jurídicos Universitarios.
- 9) SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Primera edición 1987. Editorial Cárdenas editor y distribuidor. México.
- 10) Obra compilada por NAVARRO ROBLES, José y MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier. IMSS, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, ISSSTE. La Seguridad Social y el Estado Moderno. Primera Edición, 1992. México.
- 11) ARCE GOMEZ, Antonio. Antecedentes de la Seguridad Social en México.

- 12) URISTA DURIN, Manuel. Sujetos de Aseguramiento al Régimen Obligatorio. Boletín de Información Jurídica. Año I, No. 1. mayo-junio, 1973.