

251

2j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MANUEL HERNANDEZ ACOSTA

ASESOR: LICENCIADO ALFONSO OTERO DELGADO



MEXICO, D. F.,

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

Introducción	I
---------------------	----------

CAPITULO I

Conceptos Fundamentales.

1 Derecho Social	2
2 Derecho de la Seguridad Social	3
3 Trabajador	6
4 Patrón	8
5 Relación laboral	10
6 Instituciones de Seguridad Social	11
7 Ramos de Aseguramiento, ante el IMSS	17
8 Sistema de Ahorro para el Retiro	21
9 Instituciones de Crédito	22
10 Sociedades de Inversión	24

CAPITULO II

Antecedentes en América de seguridad social y organización actual.

1 Estados Unidos	27
2 Canadá	32
3 Ecuador	38
4 Honduras	45
5 Chile	49
6 México	57

CAPITULO III

Naturaleza Jurídica del sistema de ahorro para el retiro ante el IMSS.

1 Aportaciones de seguridad social	68
2 Cuentas del SAR	93
3 Descripción jurídica de las cuentas del SAR	95
4 Análisis de los sujetos que intervienen en una cuenta del SAR	103
5 Figuras afines a la operación de la cuenta del SAR	108
6 La cuenta del SAR como depósito	115

CAPITULO IV

Operatividad de las cuentas individuales del SAR

1 Instituciones de crédito y entidades financieras como operadoras de las cuentas del SAR	123
2 Proceso de individualización de las cuotas y aportaciones en favor de los trabajadores	130
3 Depósitos de las cuotas y aportaciones ante Banco de México, por parte de las instituciones de crédito	140
4 Sociedades de Inversión en el SAR	147
5 Perspectivas del SAR en México	171

Conclusiones	175
---------------------	-----

Bibliografía	180
---------------------	-----

INTRODUCCION

Ante la caída del ahorro interno en los últimos años, el desafío principal de la política económica del país es promover su recuperación y fortalecimiento para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo. México para lograr la recuperación económica deberá recurrir a los recursos del interior para fortalecer la inversión en todos los sectores, lo anterior traerá como consecuencia que el ahorro externo desempeñe su función complementaria, por lo que el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) puede ser el instrumento que genere este proyecto, pero se enfrenta a problemas aún no aclarados al ser un fondo de nueva creación.

Para atraer recursos internos, es necesario fortalecer la captación de fondos del público inversionista, así como fomentar mecanismos que impulsen a todos los sectores de la población al ahorro interno, por lo anterior, el gobierno debe tomar en cuenta el impacto de sus acciones para que repercutan sobre el ahorro total del país. La captación de ingresos públicos debe estimular, no destruir los incentivos al ahorro privado. De lo anterior se desprende la importancia de la creación de mecanismos de protección de los trabajadores que tienen abierta a su favor una cuenta individual del SAR, debido a que los fondos de las mismas son el esfuerzo de una vida de trabajo.

En la búsqueda de la metas antes señaladas, el Gobierno Federal, ha fomentado la promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a ahorradores lo cual pretende reflejarse en el SAR.

Como ya habíamos mencionado, la implantación del seguro de retiro en la Ley del Seguro Social, es parte de la estrategia del Gobierno Federal, de incrementar la inversión a través de un mayor ahorro disponible en el país, pero es indispensable un marco jurídico estricto que regule toda la problemática que encierra el SAR, cuestión que en el presente trabajo se analiza.

Para el análisis antes mencionado del SAR, el presente estudio parte de los conceptos fundamentales que encierran al Sistema, teniendo también en cuenta los antecedentes de otros países que fueron la base para su creación; un claro ejemplo lo encontramos en el sistema chileno que auxilió para la creación del SAR en nuestro país, como más adelante examinaremos.

Por otra parte en el presente trabajo se analiza la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, de igual manera se hace un estudio de diversos puntos del SAR como la descripción jurídica de las cuentas, que las instituciones de crédito abren en favor de los trabajadores, además de hacer un estudio de los sujetos que intervienen en una cuenta individual del SAR, como son los trabajadores, patrones, instituciones de crédito, institutos de seguridad social, Banco de México, etc.

Existe desconocimiento, no solo de la clase trabajadora, sino también de diversas clases sociales, de quién y cómo operan los fondos del SAR, a dónde van dirigidos los fondos, cómo son individualizadas las cuotas y aportaciones de los trabajadores en las instituciones de crédito, así como la información que debe proporcionar éstas al Banco de México, temas que el presente estudio desarrolla y pretende explicar, razón por la cual, en el último capítulo del trabajo se analiza uno de los problemas más grandes a los que se enfrenta el SAR, como es el relativo a la operatividad de las cuentas individuales de los trabajadores. Lo anterior, es en función a la falta de información, lo que provoca por señalar un ejemplo la duplicidad de cuentas de los trabajadores que es contrario al espíritu de la ley que da origen al Sistema, siendo un obstáculo al que se enfrenta un proyecto tan ambicioso, por lo que se deben buscar soluciones para que el Sistema pueda dar los frutos para los cuales fue creado.

Por lo señalado en el párrafo anterior, se pretende explicar de una manera clara como son operadas las cuentas individuales del SAR, que tienen los trabajadores abiertas en instituciones de crédito, así como el futuro del Sistema, tocando la problemática que ya se ha mencionado estableciendo soluciones a dichas dificultades.

Las sociedades de inversión en el SAR, es otro de los puntos importantes del presente trabajo, motivo por el cual se hace un análisis de lo que son estas sociedades, así como su funcionamiento, las autoridades que inspeccionan y vigilan su desempeño, los riesgos que pueden tener los trabajadores, así como las ventajas al invertir sus fondos en las mismas, lo que precisa de una regulación de inversión privada a través de un marco jurídico que proteja a los trabajadores, en virtud de que el futuro del Sistema está dirigido a ellas, lo que será un concepto nuevo en materia de seguridad social.

Con la entrada en vigor en el año de 1997 de una nueva Ley del Seguro Social, con una reforma substancial a la misma, se pretende fomentar al SAR, por lo que en el presente trabajo se establece como último punto las perspectivas del mencionado Sistema.

CAPITULO I
CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La Seguridad Social ha tenido un desarrollo paulatino y ha evolucionado, perfeccionando y complementándose a lo largo de este siglo.

La evolución de la regulación de la seguridad social en México se derivó de una doble influencia. por un lado, las tendencias mundiales socialistas y, por otra los movimientos sociales internos de nuestro país, en busca de protección de la clases débiles. El objetivo primordial es el poder brindar los servicios necesarios para el desarrollo humano para lo cual se han creado institutos de seguridad social que son los instrumentos para dar a la clase trabajadora la protección que establece nuestra carta magna.

El SAR es un mecanismo que busca otorgar protección a los trabajadores, al ser un fondo que promueva la constitución de fondos preventivos, fomentando el ahorro interno en el país en la búsqueda del mejoramiento de la economía nacional, con la intervención de instituciones de crédito, así como de entidades financieras que más adelante detallaremos.

I DERECHO SOCIAL

"Es el conjunto de normas jurídicas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales, dentro de un orden jurídico.

Tradicionalmente, se han clasificado las normas jurídicas en normas de derecho privado y normas de derecho público. En el primer grupo se encuentran las leyes que partiendo de la noción de igualdad, regulan las relaciones de las personas en su carácter de particulares, esto es, no investidas de poder público respecto a dichas relaciones. En el segundo grupo, las normas que reglamentan la organización y actividad del Estado y

demás organismos dotados de poder público, y las relaciones en que interviene con tal carácter".¹

El derecho del trabajo al igual que el derecho agrario lograron su autonomía como materias independientes en el ámbito jurídico, la regulación de la seguridad y asistencia sociales acompañada del nacimiento del derecho económico, hicieron posible la formación de un conjunto de ordenamientos jurídicos con caracteres diferentes a los del derecho público y del derecho privado, pero que son comunes entre sí, es decir, que no se refieren a los individuos en lo general, sino como integrantes de grupos sociales definidos, tienen marcada una tendencia protectora a los sectores económicamente débiles, son de carácter económico, procuran establecer sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses que surgen en diversas clases sociales, limitando la libertad individual para conseguir el beneficio social.²

Lo anterior quiere decir que el derecho social, es aquel derecho que protege a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, para frenar a los fuertes, que dominan la riqueza o que detentan las fuentes de producción, evitando arbitrariedades que con motivo de su jerarquía pretendan cometer.

El derecho social debe su nacimiento a una nueva idea del hombre por el derecho, dejando a un lado una concepción jurídica individualista buscando la igualdad humana hacia un orden jurídico equitativo, en busca de protección de los sectores económicamente débiles en la sociedad.

2 DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social, emerge de la previsión social, que el doctor Mario de la Cueva define como "...la proyección de las necesidades

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. séptima edición, Ed. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

² Idem.

presentes en el futuro, al aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia”.

Como se desprende del párrafo anterior, la seguridad social nace como consecuencia de la previsión social, la cual tiene por objeto el proteger a los trabajadores de los riesgos de o con motivo de su trabajo, que éstos puedan sufrir tanto en el presente como en el futuro.

“La seguridad social y el derecho del trabajo, disciplinas dinámicas que se incrustaron en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el derecho social, parten de la consideración del hombre como integrante de un núcleo social bien diferenciado; no como sujeto abstracto de relaciones de contenido estrictamente jurídico.

La seguridad social, en ese avance de la seguridad colectiva, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana”.³

Enrique Larios Díaz, establece que “...el concepto de seguridad social puede apreciarse desde un punto de vista genérico, que comprende de la previsión y remedio de toda clase de riesgos sociales, o bien, como una etapa en la marcha ascendente de la previsión social en la que la contribución personal deja de ser condición para obtener los servicios, y resalta como punto de partida la necesidad”.⁴

Otros autores como Manuel Alonso Olea y José Luis Tortuero Plaza, han definido la seguridad social como el conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas.

³ *Ibidem*, Tomo III, pp. 1755 y 1756.

⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, UNAM, México, 1994, p. 403.

“El artículo segundo de la Ley del Seguro Social, establece que la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”

En este artículo encontramos que es la propia Ley del Seguro Social la que define el significado de la Seguridad Social y señala como una meta el otorgar un mínimo de condiciones para dar a la población una vida digna, y con ello derecho a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia, etc., cumpliendo así con lo que establece el artículo 123 Apartado “A”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Toda persona como miembro de una sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.⁵

Alberto Briceño Ruiz recopila una serie de conceptos acerca de la seguridad social, respecto de diversos autores, para dar una definición de la misma, siendo ésta el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural.⁶

La seguridad social representa la búsqueda del derecho del hombre por un derecho a la salud; por eso es importante para un país productivo la conservación de un pueblo sano y protegido en la vejez, cesantía y muerte; para que estas últimas etapas no representen una carga al Estado. De ahí que estemos de acuerdo con el pensamiento de uno de los iniciadores de la seguridad social en México, el Licenciado Ignacio García Tellez, quien dice: “El país no puede descansar su estabilidad en desnutridos, analfabetos, familias que viven en la promiscuidad, madres campesinas

⁵ MORENO PADILLA, Javier. *Ley del Seguro Social*, Ed. Trillas, México, 1995, p. 32.

⁶ BRICEÑO RUIZ, Alberto. *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Ed. Harla, México, 1987, p. 15.

agotadas, no hay efectiva justicia social sin paz en los estómagos, en los cerebros y en la vida de los marginados de una población que constituye el factor humano primordial de toda integración.⁷

Por las definiciones anteriormente dadas, podemos percibir que la seguridad social, tiene el fin de proteger a todos y cada uno de elementos que conforman la sociedad, con la necesidad de elevar las condiciones de vida de los asegurados y de sus familias, el goce pleno de su bienestar físico, mental y social, fortaleciendo los principios de igualdad, equidad, justicia y la lucha contra la miseria y la desocupación, otorgando dicha protección a través de instituciones que buscan brindar la asistencia médica, protección a los medios de subsistencia y servicios sociales.

3 TRABAJADOR

El artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, establece que "trabajador es toda persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal y subordinado".

De la anterior definición podemos establecer claramente los elementos de la misma, los cuales son persona física, prestación personal del servicio y subordinación.

Por persona física debemos entender que es el trabajador independientemente del sexo, ya sea hombre o mujer, debemos considerar que ambos cuentan con igualdad de condiciones y derechos para obtener y realizar un trabajo, ello de conformidad con el artículo 4o. Constitucional que establece la igualdad del hombre y la mujer ante la ley.⁸

⁷ GARCIA TELLEZ, Ignacio. Artículo.- Estabilidad sólo sin minorías privilegiadas, entrevista por Octavio Campos, Revista Solidaria, número 1. Ed. IMSS, México, 1983. p. 5.

⁸ BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, tercera edición, Ed. Sista, México, 1992. p. 65.

Se puede considerar como sinónimos las acepciones obrero, artesano, operario, y trabajador, incluso el de empleado ya que todos encierran los elementos genéricos de trabajador.

Por prestación personal del servicio otro elemento inherente a la figura del trabajador, debemos entender que se refiere a la obligación de hacer por el trabajador.

Por subordinación en relación al concepto de trabajador que nos da la ley, supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia de aquél.

Para Mario de la Cueva, la subordinación no pretende designar un status del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios; aquella que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa.

Existen diversas clasificaciones de trabajadores donde podemos encontrar:

"...a).- Trabajador de planta, es el que desempeña servicios de carácter normal, necesario y permanente de la empresa. Considerando así al trabajador desde el momento mismo en que comienza a prestar servicio, en otras palabras es el trabajador que se contrata por tiempo indefinido.

b).- Trabajador temporal, es aquel que sustituye a otro por un período determinado de tiempo, es decir, no es un trabajo fijo, sino provisional o bien transitorio.

c).- Trabajador eventual, es el que presta sus servicios en labores diferentes a las que ordinariamente se dedica la empresa.

d).- Trabajador de temporada, es aquel que desempeña sus labores por determinadas épocas o temporadas.

e).- Trabajador a destajo, es al que se le paga por unidad de obra ejecutada.

f).- Trabajador de base, es el trabajador que no es de confianza pero que bien puede ser de planta".⁹

De igual forma la ley comprende ya no de forma genérica sino directa y específica a los trabajadores de confianza, de buques, a las tripulaciones de aeronaves civiles, a los ferrocarrileros, a los autotransportistas, a los que realizan maniobras de servicio público en zonas de jurisdicción federal, a los trabajadores del campo, a los agentes de comercio, a los deportistas profesionales, actores, músicos, trabajadores a domicilio, trabajadores domésticos, trabajadores en hoteles, restaurantes, bares y similares, a los médicos residentes en periodos de adiestramiento en una especialidad y a los trabajadores de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, a todos los que por las características especiales de los trabajos o servicios que prestan, los cataloga la ley bajo la denominación de trabajadores especiales.

4 PATRON

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo establece que el "patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

"Patrón, es la persona, física o moral, que utiliza por cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución, por un trabajador.

Al patrón se le ha denominado además de patrono, con los vocablos siguientes: empresario, empleador, acreedor de trabajo y dador de trabajo.

Se sigue usando el término patrón porque, aun cuando trae a la mente una idea paternalista, es el aceptado por el ordenamiento laboral positivo aceptado en la doctrina, en la jurisprudencia y en la práctica mexicanas".¹⁰

⁹ Idem.

Tomando en cuenta y para explicar las características de que patrón es aquella persona física o moral que utiliza por su propia cuenta y bajo su subordinación los servicios de un trabajador, es necesario que los servicios sean lícitos, prestados libre y personalmente, siendo éste quien paga una retribución a cada uno de los trabajadores que se encuentran bajo su subordinación.

“Patrón es toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta, haciendo suyos los frutos o productos obtenidos en la mencionada prestación.

El patrón se encuentra dotado de las facultades que su propia naturaleza le otorga, al ser él quien retribuye a los trabajadores por la prestación de su servicio, llevando consecuentemente que el patrón sea quien administre, planee, organice, dirija, mande y controle la prestación del trabajo subordinado

El patrón debe ser considerado como otro de los sujetos elementales de la relación jurídica del trabajo. Puede ser persona física cuando se trata de una pequeña empresa donde se le puede encontrar supervisando a los trabajadores o compartiendo con ellos las actividades laborales, o bien puede ser persona moral cuando se trata de empresas de grandes dimensiones, que por lo general tienen a su mando gran cantidad de trabajadores y por lo mismo el patrón no se le encuentra compartiendo con los trabajadores las actividades laborales.

Cabe aclarar, que aún cuando la Ley Federal del Trabajo establece que los servicios que prestan los trabajadores subordinadamente a un patrón, deben ser retribuidos siempre que estos sean lícitos, prestados libre personalmente, el artículo 10 de la Ley en cita no establece en su definición de patrón que los servicios que le prestan los trabajadores deban ser retribuidos, es decir, que dicha definición es omisa en cuanto al elemento retribución.

¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*. Op. Cit. p. 320.

5 RELACION LABORAL

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, establece que se entiende por relación de trabajo, "...cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

Denominación que se da al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral.

"Es el vínculo constituido por la suma de derechos y deberes otorgados e impuestos por las normas laborales, con motivo de la prestación del trabajo subordinado, recíprocamente, al patrón y a los trabajadores, y a éstos entre sí".¹¹

"La relación de trabajo es una realidad viva, que consiste en el hecho real de la prestación de un trabajo personal subordinado"¹².

Elementos de la relación de trabajo:

1. - La prestación de un trabajo personal
2. - Que se preste mediante el pago de un salario
3. - Que el trabajo personal que se preste sea subordinado

Este último elemento, es sin duda, el más importante de la facultad de mando con la cual cuenta el patrón y el deber jurídico de obediencia que tiene el trabajador. Si no existe este elemento de subordinación aunque

¹¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*. Op. Cit. pp. 361 y 362.

¹² DE LA CUEVA, *Mario, Derecho Mexicano del Trabajo*, T. I, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 254.

haya un trabajo personal y mediante el pago de un importe en efectivo por el trabajo prestado no habrá una relación laboral.

Aun cuando el párrafo anterior establece que el elemento más importante es la subordinación, debe quedar claro que para que exista realmente una relación laboral, es necesario que concurren los tres elementos para que nazcan derechos y deberes otorgados e impuestos por las normas laborales.

La relación de trabajo es una situación de hecho, reconocido y regulada por el derecho del trabajo, la que comienza a tener vigencia desde el momento mismo en que se presta el trabajo aun sin que exista formalidad, contrato o solemnidad.

En el párrafo que antecede, se establece una clara muestra de la protección que brinda la Ley a los trabajadores, ya que ésta presume la existencia de una relación trabajo en su favor, sin la formalidad de un contrato.

6 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

"Institución.- Significa orden de personas, cosas o hechos, regulado por normas estables, de conformidad con las cuales cooperan o participan muchos hombres por espacio de cierto tiempo".¹³

"Institución Social.- consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente renovadas".¹⁴

"Las Instituciones de Seguridad Social, son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase

¹³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op Cit. p.1746.

¹⁴ BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Derecho de la Seguridad Social*. Ed. Trillas, México, 1991, pp. 24 y 25.

trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general".¹⁵

Entre las instituciones nacionales de seguridad social se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM).

Existen otras instituciones que bien pueden caracterizarse válidamente en el ámbito de la seguridad social, por fortalecer la prestación esencial que es el salario, o bien por brindar cultura, recreación, esparcimiento, etc., entre las que podemos citar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

"Entre las instituciones nacionales de seguridad social destaca, por el volumen de renglones que atiende, por el número de sus asegurados y beneficiarios, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este instituto tiene una composición tripartita (representantes obreros y patronales bajo la rectoría del representante gubernamental) y otorga prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir, a los trabajadores (sin olvidar a sus causahabientes) que rigen sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123 constitucional y la ley reglamentaria de éste (Ley Federal del Trabajo). Entre los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social baste citar a los que la Ley del Seguro Social considera como superiores: la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General".¹⁶

"El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un paso decidido para que la mayor parte de la población goce de un sistema de

¹⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Op Cit. p.1753.

¹⁶ Ibidem. p.1754.

seguridad social que protege a las clases económicamente débiles y les permite disfrutar de prestaciones definidas y facultándolas para requerir el otorgamiento de las mismas, lo cual no sucede en la asistencia pública que se presta a los indigentes.

Para que nuestra legislación incluyera este tipo de sistemas, fue necesario realizar múltiples intentos a fin de asegurar a los trabajadores contra las eventualidades derivadas de su trabajo.

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, brindando un servicio público adecuado. Por los resultados obtenidos en los años de implantado el Instituto y por ser el medio idóneo para que el servicio se preste, se reitera nuevamente en esta disposición la encomienda de servicio al IMSS".¹⁷

El artículo 4o. de la Ley del propio instituto establece, que "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

En base a ésta definición que proporciona la Ley, podemos mencionar que el Instituto Mexicano el Seguro Social, presta un servicio público a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad de carácter económico, material o cultural, por medio de actividades concretas e individuales a quienes lo solicitan, que bien pueden ser derechohabientes o personas que no están regidas por una relación laboral, estas últimas pueden incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, que más adelante veremos en el presente capítulo.

¹⁷ MORENO PADILLA, Javier. *Ley del Seguro Social*. Op Cit. pp. 31 y 34.

Asimismo, la propia Ley establece que el Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestación en especie y en dinero.

Con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a su finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo.

El IMSS, es y ha sido el instrumento de mayor magnitud en el país para brindar salud, asistencia médica y protección a las clases débiles con el objetivo de cumplir los fines de la seguridad social en nuestro país y otorgarla a la población.

La Ley del Seguro Social, como se ha expuesto, estructura un orden que contempla una amplia extensión de prestaciones en dinero y especie, que refleja estudios técnicos, jurídicos y actuariales que actualizan el equilibrio financiero permanente, con el fin de brindar protección a los asegurados, siendo la propia Ley la que señala quienes son éstos.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Encontramos diversas instituciones cuyas funciones se pueden caracterizar válidamente dentro del ámbito de la seguridad social, ya sea para complementar el salario que reciben los trabajadores, o para proporcionar cultura, recreación, lugares de esparcimiento, etc; como lo es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

El Instituto antes mencionado, fue creado por medio de la Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de abril de 1972, siendo un organismo fiscal autónomo con las facultades y atribuciones que ello implica.

El INFONAVIT, al igual que el IMSS, tiene una integración tripartita, y así se refleja en sus órganos de gobierno, podemos decir que, administrativamente está estructurado por órganos colegiados como son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, y la Comisión de Inconformidades y de Valuación.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establece que el instituto es un organismo de servicio social dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

De igual manera, es la propia Ley la que establece el objeto del instituto en su artículo 3o. en las fracciones siguientes:

“...I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,**
- b) La construcción , reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y**
- c) el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores,**

III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores”.

El objeto primordial del INFONAVIT, es proporcionar a la clase trabajadora una vivienda digna en nuestro país, así como incentivar a la misma a través de créditos baratos para la construcción o, en su caso, la reparación o remodelación de la vivienda.

Por otro lado, y sin entrar en detalles, podemos decir a grandes rasgos que actualmente el INFONAVIT, ha realizado mayor número de acciones encaminadas a la vivienda, de las que en conjunto entidades

públicas habían logrado antes. El INFONAVIT, que ahora es parte integrante del SAR, ha permitido que los trabajadores que no se les otorgó un crédito habitacional, cuenten al final de su vida laboral con recursos en dinero, que quizá ello no resuelva sus problemas, pero sí garanticen una ayuda para los momentos difíciles que enfrenten.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

“El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) se ocupa de las prestaciones que en materia de seguridad social deben ser proporcionadas a los trabajadores del servicio civil de la federación y del Departamento del Distrito Federal, así como a quienes dependen de organismos públicos incorporados por decreto, o por convenio a su régimen; incluyendo en un ámbito particular a los pensionistas y familiares derechohabientes.

El ISSSTE se ocupa de preservar la salud de los trabajadores federales del Estado y de proporcionar las prestaciones propias del régimen a estos servidores públicos, quienes rigen sus relaciones laborales a través del apartado B del artículo 123 constitucional y de la ley reglamentaria de éste, la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sus órganos de gobierno son: la Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda”.¹⁸

El artículo 4o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que la administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo 3o. de la misma, así como la del Fondo de Vivienda, estarán a cargo del organismo público, descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

¹⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op Cit. p.1755.

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones, las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es de orden público y se aplicará principalmente a trabajadores al servicio de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Poderes de la Unión, Diputados, Senadores, agrupaciones o entidades que se incorporen al régimen de la propia Ley entre otros.

7 RAMOS DE ASEGURAMIENTO, ANTE EL IMSS

El acceso de la población tanto del ámbito urbano como rural a los beneficios de la seguridad social, se sustentan en dos sistemas debidamente precisados en el artículo 6o. de la Ley del Seguro Social.

I. El régimen obligatorio y

II. El régimen voluntario.

REGIMEN OBLIGATORIO

El régimen obligatorio viene a significarse como el mecanismo de incorporación natural a la población económicamente activa a la seguridad social, mismo que a la vez presenta el instrumento básico en la cobertura de protección. Los sujetos de aseguramiento agrupados en este régimen se ubican dentro del contexto económico nacional en actividades como la

industria, el comercio, los servicios, el campo y en las sociedades cooperativas, comunales, obreras y campesinas.

“Debe tomarse en cuenta que, ante todo, el Seguro Social es un seguro y, como tal, tiene la finalidad de cubrir riesgos o “siniestros”, según la terminología de esta materia.

Los siniestros, en el aspecto que nos interesa, constituyen acontecimientos dañinos cuya realización es incierta en cuanto a su ocurrencia, accidente o enfermedad, o en cuanto a la fecha en que ocurran (caso de muerte).

De los posibles siniestros susceptibles de ser cubiertos por medio de un seguro, el Seguro Social protege contra los que menciona el artículo 11 de su ley, agrupados en cuatro ramas:

I. Riesgo de trabajo.

II. Enfermedades y maternidad.

III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

IV. Guarderías para hijos de aseguradas.

V. Retiro”.¹⁹

De conformidad con lo que establece los artículos 12 y 13 de la Ley, son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del Seguro Social:

“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.

¹⁹ BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho de la Seguridad Social. Op Cit. p. 41.

Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas.

Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.

Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos.

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.

Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente.

Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores.

Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de Ley".

REGIMEN VOLUNTARIO

Enrique Larios Díaz, establece que "...el régimen voluntario es una facultad que permiten las leyes, da la posibilidad a cualquier persona que desee recibir los servicios de la seguridad social, las puede obtener sin necesidad de ser trabajador; es decir, que mediante el cumplimiento de

determinados requisitos se hace merecedores de los beneficios de la seguridad social, extendiéndose la protección a sus dependientes, previo pago de las cuotas correspondientes que le establezca el propio instituto al que acuda a solicitar su incorporación al régimen voluntario.

Dentro de la Ley del Seguro Social, encontramos la figura de los seguros facultativos, mismos que pueden encontrarse de manera individual o colectiva, para obtener determinadas prestaciones en especie como el rubro de seguro de enfermedades y maternidad, incluyendo los familiares del asegurado que no estén protegidos por ley.

Otro aspecto es el referente a los seguros adicionales, que se pueden contratar con el Instituto para satisfacer las prestaciones económicas que fueran superiores a la ley y que se pacten en los contratos-ley y colectivos de trabajo".²⁰

"A diferencia del régimen ordinario, existen aspectos de excepción en la Ley del Seguro Social en que interviene la voluntad o se requiere el acuerdo de voluntades para celebrar verdaderos contratos de seguro que se formalizan, ya sea en forma de contratos de adhesión, o bien de un derecho del que puede hacer uso o no algún particular y ejercerlo frente al instituto para adquirir la situación jurídica de asegurado o continuar con ella aún cuando esté afecto al seguro obligatorio.

En estos aspectos encontramos, en primer lugar, la continuación voluntaria del régimen obligatorio, que tiene como finalidad propiciar o facilitar que una persona que ha estado inscrita en régimen obligatorio y deja de estarlo, no pierde por este hecho en forma definitiva sus derechos en curso de adquisición para prestaciones que requieren largo plazo de cotización y edad avanzada, o la protección de la rama de enfermedades y maternidad".²¹

El régimen voluntario consigna dos modalidades para acceder a los servicios de la seguridad social:

²⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico de Seguridad Social*. Op Cit. p. 360

²¹ BAEZ MARTINEZ, Roberto. *Demanda de la Seguridad Social*. Op Cit. p. 51

-Seguro Facultativo: Se contrata individual o colectivamente para recibir prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad a familiares del asegurado no protegido por la Ley del Seguro Social o bien para personas no comprendidas en el régimen obligatorio.

-Seguro Adicional: Se contrata para satisfacer prestaciones económicas superiores a las establecidas en el régimen obligatorio y pactadas entre sindicato y empresa.

8 SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

"El SAR consiste en el pago de cuotas y aportaciones, con cargo exclusivamente al empleador, del 2% por retiro y el 5% por concepto de vivienda del salario base de cotización de cada trabajador que se entrega a una institución de crédito para su abono en la cuenta de seguro de retiro y de vivienda de una cuenta individual abierta a nombre de cada trabajador.

Estas cuentas de ahorro deben tener dos subcuentas: la del seguro de retiro y la del Fondo Nacional de Vivienda, cuyas características serán determinadas por el Banco de México".²²

El veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Las modificaciones de la Ley del Seguro Social fueron adecuando la legislación en materia de seguridad social al nuevo régimen obligatorio del Seguro de Retiro: Artículo 11, fracción V. "Retiro".

²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. *Diccionario Jurídico de Seguridad Social*. Op Cit. p. 435.

La implantación del Seguro de Retiro es parte de la estrategia del Gobierno Federal, de incrementar la inversión a través de un mayor ahorro disponible en el país. Esto precisa de una regulación de inversión privada a través de un marco jurídico.

El SAR, es parte de una política macroeconómica que busca por medio de la inversión vía ahorro de la población económicamente activa, fomentar el crecimiento económico con recursos adicionales que establezca una mayor circulación del dinero. Lo anterior, beneficia en forma inmediata a las instituciones de crédito y resuelve un problema de liquidez de las instituciones bancarias, que debido a la transición de reprivatización sus recursos no son suficientes para soportar los cambios económicos.

El nuevo SAR, amplía el alcance de la Seguridad Social en México y privatiza su administración financiera. Sin embargo, adentrándonos a los verdaderos canales del fondo de retiro, observamos que legislativamente, la aportación que se obtenga se aplica a una cuenta del IMSS, pero, administrativamente quien manejará los fondos de inversión es el banco o instituciones que operen las cuentas o subcuentas de los trabajadores.

Son sujetos de aseguramiento del régimen voluntario del Seguro de Retiro, todos los trabajadores afiliados al IMSS, o al ISSSTE, tal y como lo establecen los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social y el Decreto de el veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y dos.

9 INSTITUCIONES DE CREDITO

“Se considera servicio de banca y crédito, la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo y contingente, quedando el

intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".²³

Las instituciones de crédito son técnicamente sociedades mercantiles, trátese de Sociedades Nacionales de Crédito o Sociedades Anónimas bancarias; cualquiera que sea su régimen de fundación, seguimiento, liquidación y naturaleza, las instituciones de crédito no son otra cosa que sociedades mercantiles que realizan operaciones, sean pasivas, activas y de servicios. La importancia de una institución de crédito, en cualquier país obliga a que los objetivos que persigan sean concordantes con los planes del gobierno a cualquier plazo.

Las instituciones de crédito se dividen en banca múltiple y banca de desarrollo:

"a) Banca Múltiple es el servicio de intermediación, consistente en la captación de recursos del público, en el mercado nacional, por una parte, y su colocación en el público por otra que presta una sociedad anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizada para ello por el gobierno federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las autoridades financieras y las leyes del mercado.

b) Banca de desarrollo es el servicio de intermediación consistente en la captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre los participantes del sector de la economía que le haya asignado el Congreso de la Unión, por otra, que con carácter de S.N.C. presta una entidad de la administración pública federal, por lo mismo, de manera invariable sometida a ésta en administración, capital y gestión, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como generar sus captaciones propiamente dichas, en función de una adecuada atención del

²³ DAVALOS MEJIA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito. T. II. segunda edición, Ed. Harla, México, 1992, pp. 22-23.

correspondiente sector de la economía y del cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, exclusivamente".²⁴

10 SOCIEDADES DE INVERSION

"Las sociedades de inversión son instituciones cuyo objetivo primordial es la diversificación de los riesgos mediante la inversión en una cartera compuesta por diferentes valores. Están orientadas al análisis de alternativas de inversión de fondos colectivos que reúnen todas las características y estructura jurídica de las sociedades anónimas, contempladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Se trata de instituciones especializadas en la administración de inversiones, que concentran recursos financieros provenientes de numerosos inversionistas interesados en formar e incrementar su capital, invirtiéndolo a cuenta y beneficio de éstos entre un amplio y selecto grupo de valores.

Técnicamente hablando una sociedad de inversión es una Institución financiera que obtiene fondos de un vasto número de inversionistas a través de la venta de acciones, de tal manera que cada inversionista es un socio de la sociedad. Estos fondos son agrupados en un fondo bajo la administración profesional, quien adquiere valores y activos financieros para el beneficio de todos los tenedores de títulos en la sociedad."²⁵

Aun cuando en el contexto de la nueva economía globalizada, las inversiones de los fondos pueden ser hechas por los grandes o pequeños ahorradores, la sociedad de inversión existe primordialmente para ofrecer al pequeño ahorrador un medio para diversificar portafolios, aminorar riesgos, que para el resulta imposible realizar por su propia cuenta y con esto alcanzar los mismos rendimientos que pueden llegar a alcanzar los inversionistas que cuentan e invierten mayor recursos en el mercado de dinero o en el mercado de capitales.

²⁴ Ibidem pp. 189 y 190.

²⁵ ASOCIACION MEXICANA DE INTERMEDIARIOS BURSATILES. Sociedades de Inversión. "Curso para CONSAR, 1995. p. 2 y 3.

Desde su creación, las sociedades de inversión han sido el vehículo que ha permitido el acceso al mercado de valores a pequeños y medianos inversionistas, proporcionándoles una rentabilidad atractiva en condiciones de poco riesgo y alta liquidez. La evolución de los mercados financieros ha estado acompañada de la incorporación de nuevas y cambiantes figuras de inversión en materia de instrumentos financieros. Sin embargo, en relación al desarrollo de las sociedades de inversión en el ámbito financiero mexicano, no es sino hasta la década de los ochenta cuando estas observan un importante dinamismo, auspiciado por la incidencia de factores que favorecieron la evolución del sistema financiero mexicano.

En términos generales, podemos clasificar a las sociedades de inversión en:

- 1. Sociedades de inversión comunes,**
- 2. Sociedades de inversión de deuda, y**
- 3. Sociedades de inversión de capitales.**

La clasificación antes mencionada se tratará con mayor detenimiento en el capítulo IV del presente trabajo.

CAPITULO II
ANTECEDENTES EN AMERICA DE SEGURIDAD
SOCIAL Y ORGANIZACION ACTUAL.

I ESTADOS UNIDOS

La Seguridad Social en Estados Unidos de América

Mientras que en los países europeos, desde 1900 habían tomado vigencia medidas sobre el bienestar social; en Estados Unidos de América fue lento el proceso para implantar un régimen orientado a la Seguridad Social.

Casi la mayoría de las ideas respecto a la Seguridad Social fueron tomadas de legislaciones europeas, y otras surgieron de los reformadores sociales de la era del progreso.

Hubo propuestas sobre la protección del bienestar social, tales como la indemnización del trabajador, el seguro de salud, la pensión maternal, la salud pública, la ayuda al incapacitado, la asistencia pública, el seguro de desempleo y la pensión para la vejez.

En 1906 se fundó la Asociación Americana para la Legislación del Trabajo, dicha asociación se difundió por más de dos décadas, por los movimientos organizados de los reformadores del progreso, sobre seguridad social.

De entre los reformadores del progreso había quienes difundían la necesidad de programas sociales con apoyos netamente privados; y había otros que decían que para alcanzar los objetivos de los programas sociales, éstos debían estar patrocinados por el Estado.

En 1909 surgió la "idea de Winsconsin", la cual, se refería a las condiciones de los niños pobres, a la necesidad de éstos porque se les brindase asistencia en todos los aspectos por parte del gobierno.

A partir de 1920 muchos catedráticos y académicos de las universidades de Estados Unidos de América, hicieron estudios y propusieron programas de bienestar social; pero fue en 1935 cuando, a consecuencia de la grave crisis económica, se impuso como principal preocupación de la política estadounidense, el tema de la Seguridad Social; hubo un movimiento que agrupó más de cinco millones de miembros en un año, el cual se denominó Sharethe-Wealth (Comparta la Salud), este movimiento proponía programas de seguridad, tales como pensiones de vejez, protección a la salud, educación, seguro de desempleo y asistencia pública.

El presidente Roosevelt, difundió y apoyó los programas de bienestar social, decidió nombrar un Comité de Seguridad Económica, que tuvo como resultado, y después de deliberar en el marco jurídico y político, la aprobación del Acta de Seguridad Social en 1935.

En ese mismo año, algunos estados de la unión americana habían ya aprobado leyes para ayudar a mujeres trabajadoras, a niños desprotegidos, otorgaban pensiones a indigentes de edad avanzada, pensiones para ciegos, y algunos habían adoptado el seguro de desempleo.

El acta de Seguridad de 1935 contenía once capítulos, en los cuales, en su mayoría el Estado Federal asumía compromisos, aunque en algunos de ellos, ya estaba involucrado.

En dicha Acta, se establece "...hay que ofrecer seguridad general mediante el establecimiento de un sistema federal de prestaciones para la edad avanzada y apoyar algunos estados para mejorar sus pensiones destinadas a la vejez, a las personas ciegas, a los niños dependientes y abandonados, a la maternidad, a la salud pública y a la administración de la compensación por el desempleo establecido en la Ley; instaurar un Consejo de Seguridad Social; generar ingresos ; y otros propósitos".

El capítulo I del Acta, se refería a la forma en que se financiarían los recursos para apoyar los programas, una parte se otorgaba con los recursos

federales y otra parte debía otorgarla el Estado del cual se tratase; el capítulo II quizá el más polémico, contenía el programa de prestaciones para la vejez, en donde protestaron los empresarios, los congresistas y los conservadores, ya que argüían que eran los propios individuos quienes debían de solventar su propia vejez. Se fijó la edad de 65 años para tener el derecho a la jubilación; el capítulo III establecía el destino de fondos a los estados para la administración de la compensación al desempleo, y se dejó abierta la posibilidad para que cada estado tuviese la libertad para formular sus leyes al respecto; el capítulo IV contenía la donación de recursos de la federación a los estados para el apoyo a niños dependientes (niño dependiente es el que tiene menos de dieciséis años de edad, que ha sido privado del cuidado y protección de sus padres sea por muerte, abandono del hogar o por incapacidad mental; y quien vive con su padre, madre, abuelo, abuela, hermano, hermana, padrastro, madrastra, tío, tía, en una residencia con uno o varios de su familiares o en su propia casa); en el capítulo V trata de diversos programas:

1. Subvención a los estados para la promoción de la salud de madres y niños,
2. Prevención de recursos a los estados para la ubicación y atención de niños desprotegidos de servicios médicos y quirúrgicos,
3. Consideraba recursos para la protección de los marginados sin hogar, de niños dependientes y abandonados, así como para aquellos jóvenes en peligro de convertirse en lacras sociales,
4. Preveía de recursos modestos para la difusión y expansión del Acta de 1920 con el propósito de promover en el sector industrial, la rehabilitación vocacional de trabajadores incapacitados para su reincorporación al empleo.

El capítulo VI se refería a los recursos destinados a apoyar a los estados para el establecimiento y mantenimiento de servicios de salud pública, para la investigación de enfermedades; el capítulo VII planteaba la

creación de un Consejo de Seguridad Social que debía administrar todos los programas contenidos en el Acta de Seguridad Social; el capítulo VIII trataba acerca de los impuestos que se debían cubrir al seguro de vejez y se especificaba quién debería pagarlos; el capítulo IX se refería a los impuestos para la administración de la compensación del empleo, que debían pagar los empleados del sector industrial o comercial; el capítulo X contenía lo relativo a la ayuda para invidentes necesitados.

Así, la Seguridad Social en 1939 se convertía en uno de los temas de mayor importancia en el país, y con el tiempo se extendió no sólo a los trabajadores sino también a las familias de éstos, otorgándoles pensiones para las esposas e hijos sobrevivientes y dependientes; asimismo, se implantó un programa de gastos funerales.

De los años de 1930 a 1950 no tuvo casi ningún cambio, pero las contribuciones y prestaciones aumentaron conforme al costo de la vida.

En la década de los cincuentas surgieron propuestas en el campo de la seguridad social, respecto a implantar sistemas de pensiones de tarifas fijas que protegiera a las personas que rebasarán los 65 años de edad, pero dichas propuestas no fueron apoyadas lo suficiente, por lo que nunca llegaron al Congreso.

En los años cincuentas el régimen de seguridad social se amplió a todos los trabajadores del sector privado, del gobierno estatal y local, trabajadores independientes no agrícolas.

En 1956 se adoptó un programa para el seguro de incapacidad, pero sólo para trabajadores con más de 50 años de edad; con lo que el Seguro Social en Estados Unidos de América para los años sesentas se convirtió en el Seguro Social de la vejez y la incapacidad, aunque más tarde extendió su cobertura beneficiando también a los dependientes de trabajadores incapacitados.

Para 1965 quedaron protegidos en el Seguro Social los trabajadores profesionistas.

La edad normal de retiro, se dispuso sería a los 65 años de edad; a partir de 1977 se incrementaron las prestaciones; la flexibilidad para la edad de jubilación, aumentó la igualdad social, aun cuando había diferencia entre hombres y mujeres, ya que estas últimas podían jubilarse con menos edad, pero es en ese mismo año se eliminan completamente toda diferencia entre ambos sexos en todo el campo de la Seguridad Social, por lo que es el único país con un sistema exento de diferencias entre hombre y mujer.

De 1982 a 1986 se redujo el promedio de prestaciones del 80 al 55% para los jubilados; disminuyeron prestaciones máximas para las familias de los retirados y de los incapacitados, ello como consecuencia de la crisis económica por la que atravesaba el país.

Ya en nuestra década el programa de seguro de vejez, muerte e incapacidad, o también llamado Seguro Social, es el más importante en estados Unidos de América, para conservar el nivel de ingresos; ofrece pensiones mensuales en efectivo a los trabajadores o sus familias, cuando aquel se jubila por edad avanzada, muere o sufre de alguna incapacidad grave.

Aproximadamente el 95 % de la población estadounidense están protegidas por ese seguro. Los trabajadores asegurados y los empleados independientes pagan cuotas de Seguridad Social en base a su ingresos, y los patrones pagan las mismas cuotas, las aportaciones que estos hacen forman la principal fuente de financiamiento para este Seguro Social.

El seguro de desempleo fue creado para otorgar prestaciones a los trabajadores regulares que se convierten en desempleados y que están capacitados para desempeñar un trabajo.

Este seguro se financia con impuestos que deben pagar los patrones sujetos a la Ley Federal del Impuesto al Desempleo.²⁶

²⁶ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Estados Unidos de América. Ed. CISS, Secretaría General, Serie de Monografías, 1994.

2 CANADA

Seguridad Social en Canadá

Ingresos y empleos, seguridad social, costo de seguridad social, seguridad para todos y servicios sociales para todos, son algunos de los rubros más importantes en el presente inciso que a continuación analizaremos:

Canadá cuenta con una fuerza de trabajo catalogada entre las mejores del mundo; sin embargo dicha fuerza de trabajo se ha vuelto un tanto inestable, ya que se ve el retiro en edades tempranas, cierres de industrias, reubicaciones de las mismas, que afectan la estabilidad del empleo.

Canadá tiene un departamento del gobierno que se encarga de la administración y programas para asegurar un eficiente programa de trabajo; las provincias tiene su propia legislación en relación al empleo.

En materia de Seguridad Social, Canadá, presta servicios sociales con el objeto de ayudar a quienes más lo necesitan, y para garantizar el bienestar social de sus habitantes.

Los orígenes de la Seguridad Social en Canadá, surgieron con los servicios de caridad y beneficencia, que por lo general conducían las iglesias. Desde la década de los años diez, el gobierno es quien se ha encargado de proporcionar seguridad social a través de programas que tienen su fundamento en la Ley Suprema de este país.

Mediante el Plan de Asistencia Canadiense (PAC), tanto el gobierno federal como las provincias proporcionan ayuda a los familiares de trabajadores e individuos que lo necesiten, no importando cual sea la causa.

Por ello se han consolidado cuatro programas, como son:

1. Ley de Asistencia Para Ancianos (1952);

- 2. Ley de Otorgamiento de Pensiones para los Ciegos (1952);**
- 3. Ley para Personas Discapacitadas (1956);**
- 4. Ley de Ayuda para el Desempleo (1956).**

Programas de Seguridad Social

En 1958 con esfuerzos conjuntos, tanto del gobierno federal como de las provincias, se puso en marcha un Programa Universal de Atención Hospitalaria, y en 1968 le sigue el Seguro Universal para Cubrir Gastos de Consultas Médicas.

Seguridad Social.

El gobierno federal, las provincias y los municipios otorgan, junto con organismos voluntarios, programas como planes de pensión o jubilaciones, seguros de indemnización de trabajadores y desempleo, programas de apoyo a ingresos con subsidios de vejez, asignaciones familiares, etc.

Todos los ciudadanos canadienses o residentes legales tiene derecho a una pensión de vejez, siempre que tengan 65 años o más; asimismo, los pensionados por vejez que no tengan otros ingresos o que éstos sean muy bajos, pueden solicitar se les proporcione un ingreso suplementario garantizado.

La esposa del pensionado por vejez, también tiene derecho a una asignación, siempre que tenga entre 60 y 64 años de edad y haber residido por lo menos diez años en el país después de haber cumplido los 18 años; en caso de que el pensionado fallezca, se termina la asignación de la esposa y se le otorga una pensión de viudez.

El Plan de Pensiones de Canadá (PPC), tiene plenos efectos en todas sus provincias, excepto Quebec, en virtud de una prerrogativa constitucional, por lo que se estableció en 1966 un Plan de Pensiones de Quebec (PPQ), a la par del PPC, los dos planes otorgan pensiones de retiro, invalidez, asignaciones familiares, ayuda a niños y ayuda a huérfanos.

La pensión de retiro se paga si la persona tiene entre 65 y 70 años de edad, y haya hecho por lo menos una contribución al PPC; en el caso del PPQ, siempre que haya realizado contribuciones de por lo menos un año.

La pensión de invalidez, en ambos planes se paga a la persona que tiene una grave o prolongada enfermedad física o mental, siempre que haya contribuido por lo menos dos de los tres últimos años o cinco de los últimos diez años.

La pensión de sobrevivientes para la esposa en ambos planes se paga a la esposa legal o a la persona que haya vivido por lo menos un año antes de la muerte, además en el PPQ, se requiere, en el caso de que no sea la esposa legal, la persona con quien cohabitó, naciendo un hijo de esa unión o esté por nacer, y ambos se encuentren libres del matrimonio, ya que en caso contrario se requiere que hayan cohabitado más tiempo.

Se le otorga, a la esposa sobreviviente, el 37.5% de la pensión de retiro del contribuyente; la esposa debe contar entre los 45 y 64 años, para recibir dicha pensión, si tiene menos de 45 será cuando se encuentre incapacitada o tenga hijos dependientes; cuando la sobreviviente cumple 65 años la pensión se incrementa al 60%.

Los beneficios para hijos de incapacitado o para hijos del contribuyente fallecido, se pagan mensualmente a los hijos menores de 18 años de edad, y si son estudiantes de tiempo completo se paga hasta los 25 años.

Las pensiones se ajustan cada año en base al incremento en el índice de precios al consumidor de los últimos cuatro meses que finalizan el 31 de octubre del año anterior.

Dichas pensiones se financian con las contribuciones de los empleados y empleadores, los que generan intereses, en virtud de que los excedentes del pago de beneficios y de los gastos de administración se invierten.

También, dentro del Sistema de Seguridad Social en Canadá, existen programas de beneficio financiero para menores de edad, es decir, que se otorga una ayuda económica a los padres para la manutención de los hijos menores de 18 años de edad; esta ayuda se financia con fondos del gobierno federal.

De igual forma, en la Seguridad Social Canadiense, encontramos un Plan Asistencial Canadiense (PAC), que tiene como principal objetivo proporcionar asistencia a las personas que más lo requieran, prestar servicios de beneficencia a personas necesitadas, otorgar proyectos de trabajo a aquellas personas con dificultades para conseguir empleo o bien darles capacitación para el mismo.

La ayuda asistencial que otorga el PAC, es en cuanto a las necesidades básicas, tales como, comida, ropa, combustible, herramientas de trabajo, asistencia civil o legal, viajes, transportación, guarderías, asilos, casas hogar para niños, medicinas, etc.

En relación a los servicios de beneficencia que otorga el PAC, tiene por objeto disminuir o evitar los efectos de la pobreza o descuido hacia los niños, proporcionar hogares para el caso de ancianos o inválidos; servicios de adopción; servicios de rehabilitación para el trabajo y colocación en el empleo; servicios para el desarrollo de la comunidad, etc.

Por otro lado, también encontramos programas provinciales de compensación de los trabajadores, que otorgan una protección a los ingresos de los trabajadores que sufren un detrimento en su salario como consecuencia de un riesgo de trabajo o enfermedad laboral; la ayuda consiste en compensar el ingreso del trabajador durante el tiempo que dure la incapacidad, incluyendo además los gastos médicos; también se rehabilita al trabajador para que se reintegre a su trabajo, y en su caso se pagan beneficios a los deudos del trabajador que falleció.

Este programa está financiado exclusivamente por los empleados.

Seguro de Desempleo

Es otro programa de seguridad social encaminado a proteger el ingreso de los trabajadores que por algún motivo han quedado inactivos, excepto a aquellos que renuncian sin justificación, o bien, que son despedidos justificadamente.

Sólo los trabajadores que se encuentran asegurados pueden gozar de los beneficios de este programa, y además que sus patrones hayan contribuido a dicho Seguro de Desempleo, que el individuo haya laborado entre diez y veinte semanas durante las últimas cincuenta y dos semanas.

Así, encontramos programas federales de empleo cuyo fin es ayudar a las personas a participar en el mercado laboral a través de:

- 1. Programas de Información y en Incentivos Especiales,**
- 2. Programa para Mejoramiento del Empleo, otorga asesoría laboral, capacitación para proyectos especiales, incentivos para jóvenes,**
- 3. Programa de Ajuste del Mercado Laboral, otorga planeación de recursos humanos,**
- 4. Programa de Desarrollo de la Comunidad, principalmente otorga apoyos a las comunidades rurales para resolver sus problemas del mercado laboral.**

Estos programas son financiados por medio de becas y contribuciones de la Tesorería del Estado y de la Cuenta del Seguro de Desempleo.

Por otro lado, los miembros y exmiembros de las fuerzas armadas cuentan con programas financieros, éstos proporcionan a aquéllos beneficios y servicios, tales como compensación por incapacidad o muerte, apoyos en los ingresos y tratamiento y cuidado de la salud.

Los veteranos de guerra también cuentan con programas de pensiones, las cuales se pagan por muerte o incapacidad sufridos durante el servicio de la Primera o Segunda Guerra Mundial; cuentan además con asignaciones para los sobrevivientes, que bien pueden ser la esposa o los hijos dependientes.

Estos programas se financian con un fondo consolidado de impuestos del gobierno federal.

El sistema médico de Canadá está financiado por el sector público, proporciona a sus residentes servicios médicos y asistencia hospitalaria, independientemente de que éstos cuenten o no con medios económicos para sufragar dichos gastos, ya que son sufragados por los planes provinciales de seguros de gastos médicos,

Cada provincia tiene el deber de proporcionar servicios de salud, apoyados con fondos del gobierno federal.

Desarrollo de la Seguridad Social Canadiense

Desde 1940 y específicamente en la época de los sesentas, el Sistema de Seguridad Social Canadiense se ha convertido en un Sistema que ha tenido gran aceptación entre sus habitantes y se ha catalogado como un orgullo nacional.

El sistema de seguridad social canadiense, para funcionar en óptimas condiciones, ha tomado dos principios fundamentales; el primero que es la independencia, en donde cada miembro de la sociedad tiene la responsabilidad de obtener sus propios recursos para sus necesidades y las de su familia; el segundo es la interdependencia, en la que la sociedad,,

tiene la responsabilidad, como un todo de proporcionar a quiénes más lo necesitan, recursos para satisfacer sus necesidades y las de su familia.

Pese a lo anterior, es necesaria la reforma de dicho sistema, ya que algunos planes y programas en la actualidad resultan contraproducentes y obsoletos, en virtud de que cuando fueron creados se pensaba en que la única fuerza de trabajo o el único sustento del hogar era el padre, cosa que en estas fechas la mayoría de las madres canadienses trabaja, por lo que se requiere ampliar o modificar los planes o programas, otorgando servicios de guardería para hijos de trabajadoras; asimismo, actualizar los programas de seguros de desempleo integral, ya que día con día aumenta el índice de desempleo, se requiere que los programas de ayuda para desempleados contemplen apoyos de asesoramiento y capacitación para el trabajo, búsqueda de trabajo, incentivos, etc.; también se requiere asistencia social que permita la estabilidad familiar e individual como un punto de aprovechamiento de oportunidades de trabajo; se requiere planes para lograr una estrategia nacional de empleo para la juventud canadiense.²⁷

3 ECUADOR

Los orígenes de la seguridad social ecuatoriana, data de la década primera del siglo XX, en donde los militares eran los únicos servidores del Estado que se encontraban bajo un sistema de seguridad social que los protegía frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

Dichos servidores contaban con prestaciones, tales como de retiro y montepío, en virtud de que su actividad desempeñada traía consigo gran porcentaje de riesgos.

Décadas atrás era una tradición del Poder Ejecutivo y Legislativo otorgarles pensiones vitalicias a este tipo de servidores.

²⁷ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *La Seguridad Social en Canadá*. "Ponente: Ana Luz Delgado Izzola", Ed. CISS, Secretaría General. Serie de Monografías, 1994.

En 1917 se estableció en la Ley de la República la jornada diaria ordinaria de 8 horas, descanso remunerado los días domingos y festivos, pero que de ninguna manera se creaba con ello un sistema de seguridad social, fue más bien la búsqueda para alcanzar objetivos sociales de las clases económicamente más débiles.

En 1921 aumentaban los riesgos de trabajo y por ende la necesidad de establecer un sistema que otorgara seguridad a los trabajadores, que incluía indemnización por accidentes de trabajo, establecimiento de casas de retiro para obreros inválidos, asistencia médica gratuita, cajas de ahorro, montes de piedad, leyes sobre seguro obrero; sin embargo otros empleados como los bancarios y los públicos, aun cuando su trabajo no exigía gran riesgo, contaban con sueldos más elevados y tenían pensiones por jubilación y montepío.

En 1920 se planteó el proyecto de un fondo de capital para el pago de jubilaciones al magisterio, es decir, para los maestros del país; más adelante en 1923 se aprobó dicho proyecto y se les empezó a descontar del sueldo un porcentaje al sueldo del personal de instrucción pública y los montos se depositaban en una cuenta especial en el banco del préstamo.

Se instituye la Caja de Pensiones mediante la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativa, la cual abarcaba a todos los empleados públicos y bancarios del país.

Los beneficios que otorgaba esta Caja de Pensiones fueron:

1. Jubilación.- se otorgaba en atención a la edad, con varios años de servicio, por incapacidad, etc.
2. Montepío Civil.- se otorgó a los herederos de los empleados públicos que morían en condiciones de merecer la jubilación, o bien, que hubiesen tenido imposiciones por lo menos en diez años de servicio.
3. Retiro y Montepío Militares.

4. Caja de ahorro para empleados particulares.

5. Cooperativa Mortuoria.- se otorgaba a los herederos de empleados públicos que morían después de seis meses de servicio o en goce de pensión por jubilación.

6.- Préstamo a empleados.

La Caja de Pensión Social y de Trabajo estuvo dirigida por un Congreso de Administración, el cual era integrado por:

- **Ministro de Previsión Social y Trabajo (Presidente del Consejo)**
- **Presidente de la Suprema Corte de Justicia**
- **Rector de la Universidad Central**
- **Inspector General del Ejército**
- **Presidente del Consejo Municipal de Quito (representante patronal)**
- **2 delegados laborales (representantes de los trabajadores).**

Dicha Caja de Pensiones se caracterizó por ser una institución del Derecho Privado, pero con tendencia social, en donde se encontraba latente el temor de los administradores, de que los fondos de la Caja terminaran cayendo en manos de los gobiernos en turno y se esfumaran; en 1936 se aprobaron reformas a la Ley de Jubilaciones que eliminaban las graves y antiéticas obligaciones impuestas por la Ley y permitían la actualización y ampliación de los servicios institucionales.

En 1935 se expidió por Decreto Supremo la primera Ley del Seguro Social obligatorio, para otorgar protección a toda la población trabajadora de Ecuador. Esta Ley establecía que la contribución era bipartita (patronal y laboral) para la cobertura de riesgos, abarcando al sector público y

privado; la Ley concedía a la Caja de Pensiones personalidad y patrimonio propios, independientes de los bienes del Estado.

Se creó el Instituto Nacional de Previsión como entidad rectora del Sistema Nacional de Seguros Sociales, para regular la objetiva necesidad de aseguramiento de la fuerza trabajadora.

En 1938 dicha Caja de Seguro otorgaba a sus afiliados, asistencia médica, pensiones, jubilaciones, devolución de aportes, auxilio mortuorios, pensiones de montepío para los deudos del afiliado.

El campo de aplicación de la Caja de Seguro, fue para afiliados forzosos, para empleados y obreros, sin distinción de edad, sexo, nacionalidad; se financiaba con aportaciones patronales y laborales que constituían el 5% de sueldos y salarios.

La Caja de Seguro cubría riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

En 1945 se trató la posibilidad de un nuevo régimen en la organización interna y en el otorgamiento de las prestaciones de la Caja de Seguro.

En 1959 se aprobaron los nuevos estatutos que regían, tanto la Caja de Seguro Social como la de Pensiones, que tendían a beneficiar a los afiliados, siendo más efectivos; se revestía más sencillez y agilidad al cálculo de las prestaciones en dinero; se consignaba la revisión periódica de pensiones otorgadas a los beneficiarios para que estos pudiesen atenuar el incremento del costo de la vida; se establecían términos más cortos para los trámites de las Cajas de Seguro y de Pensiones; y aseguraba el riesgo de cesantía.

Para 1962 la Caja de Seguro contaba con 25 años de servicio, y para entonces, ya eran cien mil afiliados y a la Caja de Pensiones cincuenta mil, en total eran ciento cincuenta mil afiliados al Seguro Social.

Se unificaron las Cajas de Pensiones (de seguros y pensiones) y se formó una Caja Nacional de Seguro.

Así, en 1963 se fusionan las cajas de pensiones de los empleados públicos, bancarios y militares, y la caja de seguros de los empleados y obreros, en la Caja Nacional del Seguridad Social.

La integración de las cajas tomo un curso paulatino, y se le dio el plazo de un año para ello.

El objeto que se buscaba con dicha unificación, fueron la simplificación de trámites, disminución en los gastos de operación y lo más importante que los servicios protegerían de manera oportuna a los beneficiarios.

Así también, se trata de suprimir otro de los problemas como era asegurar la autonomía de la institución y terminar con inversiones que no eran productivas, al respecto se manifestó que, más que proteger eficazmente los fondos del seguro social defendiéndolos de la voracidad demagógica, los ha desviado a inversiones no productivas ni ha logrado un servicio eficaz para la colectividad.

Otro problema que se trató de combatir fue la mora patronal, que constituía el más grande problema de la economía del seguro social, dicho problema fue disminuyendo en las empresas públicas y las que trabajan para el Estado, pero en la empresa privada la situación era cada vez más dramática, perjudicando con ello, especialmente a los trabajadores.

Más adelante, la extensión del régimen del seguro social, cubre a otros grupos de trabajadores, como los artesanos, domésticos, profesionales y campesinos, contribuyendo al mejoramiento de programas vigentes; por otro lado, el régimen del seguro social se extendió para proteger a las familias de los afiliados, otorgando seguro de maternidad a la cónyuge del afiliado, seguro de enfermedad a la cónyuge y a los hijos menores de dos años.

La Caja Nacional de Seguro Social dependía para fines de dirección, vigilancia y fiscalización, del Instituto Nacional de Previsión.

Esta Caja era una institución de derecho privado, con personalidad jurídica y patrimonio propios distintos a los del Fisco, estaba exenta de impuestos fiscales y no estaba sujeta a la Contraloría General de la Federación.

La Caja Nacional del Seguro llevaba a la práctica y procuraba el cumplimiento de la Ley del Seguro Social, es decir, otorgaba prestaciones de cualquier índole, otorgaba créditos hipotecarios o quirografarios, administraba los fondos de reserva de los afiliados y dirigía los montes de piedad.

El Consejo de Administración de la Caja Nacional de Seguro, se componía de la siguiente manera: un representante del Ministerio de Previsión Social, un representante de los afiliados, uno de los jubilados y otro de las fuerzas armadas. Más adelante en 1968 aumenta la representación para el caso de los patrones.

En 1970 fue desaparecido del régimen de seguridad social, y se dispone, por el entonces gobierno, la creación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el cual sustituye a la Caja Nacional del Seguro Social, asumiendo el activo y pasivo de ésta, y demás obligaciones, se convierte en una entidad autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Básicamente, la creación del IESS se debió en principio a la corrección de la orientación imprimida por los sectores interesados y el mismo Estado, en cuanto a beneficiar en forma exclusiva a los trabajadores asalariados y sus familias, y así cubrir necesidades de la mayor parte de la población ecuatoriana.

Para 1984 el IESS tiene un marco jurídico muy estrecho, pero se logró ampliar su cobertura a otros grupos de la población, como por ejemplo al sector campesino.

Organización actual del IESS.

Actualmente en Ecuador, el Seguro Social es el medio más idóneo para proporcionar a los trabajadores y sus familias la seguridad a la que tienen derecho como seres humanos, como ecuatorianos, para salvaguardar la capacidad y ampararlos contra las adversidades, y para concederles los servicios y prestaciones que permitan llevar a cabo una vida digna y segura para sí, para sus beneficiarios y quienes dependen económicamente de ellos.

La Seguridad Social, en el marco jurídico es una ciencia que estudia las normas legales que pretenden otorgar un bienestar social al hombre.

El IESS otorga contra los riesgos de enfermedad, atención médica, quirúrgica, farmacéutica; en cuanto a prestaciones del seguro de invalidez, otorga jubilación o pensión jubilar; el seguro de muerte comprende la concesión de pensiones de montepío, de viudez y orfandad; también otorga fondo mortuario. Además otorga a los afiliados un seguro contra riesgos de trabajo y seguro de cesantía.

El IESS presta servicios para ayudar a la solución de los problemas económicos por los que atraviesa la población afiliada, otorgándoles créditos quirografarios, hipotecarios y prendarios.

El IESS se rige por la Constitución Política de la República Ecuatoriana, por la Ley del Seguro Social Obligatorio, por sus Estatutos, Reglamentos y Decisiones del Consejo Superior y de sus organismos directivos.

El IESS extiende su cobertura a la clase trabajadora del país, la que por obligación de la Ley debe ser afiliada, independientemente de su relación de trabajo, obrero-patronal; se encuentran incorporados al régimen del Seguro Social Obligatorio los empleados públicos y privados, bancarios, magisterio fiscal, municipal, privado, albañiles, artesanos, domésticos, trabajadores de iglesias, sacerdotes, estibadores o

embarcadores de frutas, pescadores, profesionales, abogados, trabajadores avícolas, escogedores de café, etc.

El IESS está obligado a aceptar como afiliado a las personas de mayor edad que no están sujetos al Seguro Social, siempre que paguen aportaciones personales y patronales.

Actualmente, el IESS esta logrando su mayor objetivo, lograr seguridad social al pueblo ecuatoriano, incrementando día a día su cobertura a más personas y mejorando los niveles de prestaciones y servicios.²⁸

4 HONDURAS

Los antecedentes, en Honduras, los encontramos en las Constituciones, leyes, decretos, convenios, etc. que en diferentes épocas se han promulgado.

En 1824, con el seguimiento del Derecho Público, plasmado en la Constitución Federal del mismo año para la República de Centro América, en el preámbulo aparece lo siguiente:

En nombre del ser supremo, autor de las sociedades y legislador del universo, congregados en asamblea nacional constituyente, nosotros los representantes de Centro América, cumpliendo con sus deseos, y en uso de sus soberanos derechos decretamos, la siguiente Constitución para promover su felicidad; sostenerla en el mayor goce posible de sus facultades; afianzar los derechos del hombre y del ciudadano sobre los principios inalterables de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; establecer el orden público y formar una perfecta federación.

²⁸ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Ecuador. "Ponentes: Enrique Abad, Juan Carrera Colín, Italo Colamarco Intriago, Mónica León, Cecilia Mantilla, Lenin Miño, Jorge Nulez, Hugo Vaca y Matilde Walter", Ed. CISS, Secretaría General. Serie de Monografías, 1994.

Con lo anterior, se demuestra el espíritu de la Constitución hondureña siendo uno de sus principales objetos la seguridad del pueblo, brindando el sustento para la creación de instituciones de seguridad social necesarias en todo país.

Un año más tarde, en 1825 en la Constitución Política del Estado de Honduras, en su artículo noveno establece: el estado protege con leyes sabias y justas la libertad, la propiedad y la igualdad; viviendo sujetos a la Constitución y la Ley; respetando a las autoridades; contribuyendo con proporción a sus facultades para los gastos del Estado y Federación; para sostener la independencia, su integridad y seguridad, y tomando las armas para defender la patria, cuando fueren llamados por Ley.

Así también, en la Constitución Política del Estado de Honduras, de 1831 expresa que, el objeto de las instituciones políticas, es el de mantener la administración de su gobierno, el de asegurar la existencia de su cuerpo político, proteger y proporcionar a los individuos que lo componen la facultad de gozar con seguridad, confianza y tranquilidad sus derechos naturales. Todas las veces que las constituciones no llenen estos objetos por no haber sido formadas bajos estos principios o porque hayan perdido su respetabilidad, por infracciones que se hayan hecho de ellas quedándose impunes, el pueblo debe establecer otras que den seguridad. Los cuerpos políticos se forman por una asociación voluntaria de sus individuos; es un contrato social que celebra cada individuo, conviniéndose en que todos serán gobernados por las mismas leyes y que han de tener por objeto el bien común; de consiguiente, el pueblo ha de hacer su Constitución, ha de disponer que las leyes se dicten con madura deliberación, poniendo precauciones para que estas mismas leyes sean fielmente ejecutadas y aplicadas con imparcialidad, para que todos y cada uno de los que hayan formado el pacto puedan gozar de libertad, igualdad y seguridad.

Posteriormente, en las Constituciones Políticas que fueron surgiendo, del Estado de Honduras también acogen conceptos de seguridad de las anteriores.

Una vez que Honduras se convierte en República libre, soberana e independiente, se promulga la Constitución Política de Honduras en 1865,

la cual consagra en uno de sus artículos que, todos los habitantes de la República tienen derechos incontestables para conservar su vida y su libertad; para adquirir, poseer y disponer de sus bienes; y para procurar su felicidad sin daño a terceros.

Así poco a poco la subsiguientes Constituciones previeron la seguridad y protección del Estado para sus ciudadanos.

Las Constituciones Políticas de Honduras de 1924 y 1936, establecen que la familia debe ser el objeto de mayor consideración por parte del Estado; y expresa la obligación de las empresas industriales para formar hospitales para atender accidentes o enfermedades que les pudieran ocurrir a sus empleados.

En las Constituciones Políticas de la República de Honduras, 1957 y 1965, estipula que toda persona tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido; asimismo, contempla que los servicios de seguro social serán prestados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, subsidios de familia, vejez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales etc.; además establecen que la Ley promoverá la prestación de tales servicios en la medida en que lo demande la población. El estado es quien creaba a las instituciones de asistencia y previsión social; la Ley regula los alcances y funcionamiento del régimen de seguridad social; el Estado con la participación de patrones y trabajadores están obligados a financiar y mejorar el seguro social.

En Honduras, ha ido evolucionando el sistema de Seguridad Social y sobre todo ha quedado perfectamente establecida la conciencia del Estado, respecto de procurar la protección de los trabajadores y sus familias.

Asimismo, surgieron leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales que consagraron lo relativo a la Seguridad Social en Honduras.

Así, la Ley Orgánica de la Marina Mercante, prevé preceptos que protegen para el caso de siniestro; el Código de Educación Pública consagra un sistema de jubilaciones y pensiones para el Magisterio Nacional.

El primer brote de crear un régimen obligatorio de seguro social aparece en 1954, en el Decreto Legislativo número 159, el cual prevé un fondo Acumulativo cuya finalidad es la fundación del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), es decir, la Ley de Accidentes de Trabajo, Ley del Trabajo de Menores y Mujeres, Código de Minería, Ley de Aeronáutica, Ley de Marina Mercante, Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo. En dicho decreto se estipulaba también, que cuando el monto del Fondo Acumulativo estuviera capacitado para aportar la diferencia que faltará, el Congreso Nacional promulgaría una Ley Orgánica del Instituto Hondureño de Seguridad Social, en la que el Seguro Social sería un servicio público nacional obligatorio que tendría a su cargo la atención a accidentes, enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria. Aun cuando este decreto tuvo la validez jurídica que requería, fue sancionado por el Ejecutivo en 1954, por lo que dicho fondo nunca formó parte del IHSS.

En 1959 se emitió un Código de Trabajo, el cual tiende a proteger marcadamente a la clase trabajadora y sus familias contra los riesgos de la existencia; prevé la protección a los trabajadores durante su jornada; exige higiene y seguridad en el trabajo, etc.

El IHSS, se convirtió en un ente que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad capital del país.

El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), se compone de diversos órganos como son:

- 2 miembros propietarios que representan al Poder Ejecutivo,
- 2 miembros propietarios que representan al sector patronal,

- 2 representantes del sector laboral,
- 1 miembro propietario por el Colegio Médico de Honduras.

Actualmente, el régimen de Seguridad Social obsequia protección a través de dos diferentes prestaciones en tratándose de riesgos: Enfermedad-Maternidad, Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, otorgando calidad y cantidad respondiendo objetivamente a las necesidades de los beneficiarios.²⁹

5 CHILE

Chile es uno de los primeros países en Latinoamérica en implantar un sistema de seguridad social, ello surge como consecuencia de los acontecimientos sociales que en su momento tuvo Europa.

La evolución de los sistemas de protección social en Chile, se distinguió por períodos, en el primero se dejan ver programas de ayuda basados en la beneficencia pública y que por lo general se refería a la atención médica y hospitalaria de las personas con escasos recursos económicos, por lo que se convertía por su extensión, en rudimentaria la asistencia social y el Estado casi no participaba en ella. Cuando el país comenzaba a crecer e industrializarse se insertan los seguros sociales, los cuales, son puestos en práctica por otros países con mayores alcances en todos los sentidos, se logró un proceso al que se le conoció por la superposición de estructuras institucionales y legales, y un tanto de desvinculación de la realidad económica nacional. Más tarde con los efectos de la crisis que causó perjuicio al sistema de seguridad social, comienza un período de análisis sobre las causas que la originaron, formulándose nuevos programas para impulsar la seguridad social y finalmente el país concreta su propio modelo de seguridad social, que se

²⁹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en Honduras. "Selección y Compilación: IHSS, Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo e Institución Nacional de Previsión del Magisterio", Ed. CISS, Secretaría General, Serie de Monografías, 1994.

basa en la libertad de elección y en un esfuerzo de ahorro de las personas en una empresa privada.

En Chile la forma más antigua de protección fue la beneficencia, que se relaciona con la caridad y ayuda a personas más necesitadas, la beneficencia se otorgaba por medio de organizaciones particulares con recursos propios y motivadas por principios religiosos y éticos. Posteriormente, estas organizaciones comenzaron a reemplazarse por instituciones estatales, con recursos provenientes de erogaciones fiscales, y sustentadas en fundamentos jurídicos, con lo que se amplió la labor social y por ende la acción hacia la asistencia social.

Posteriormente, viene el surgimiento de los seguros sociales, a consecuencia de la revolución industrial del siglo XIX, que permiten el acceso a mayores prestaciones que no nada más benefician al trabajador, sino que se extienden a la familia. Estos seguros sociales se financiaban con aportaciones directas del trabajador y del patrón, y posteriormente con participación del Estado.

En Chile, entre los años 1920 y 1924, surgen leyes encaminadas a proporcionar mayor protección a los trabajadores, entre las cuales destacan las leyes sobre el seguro obrero obligatorio, sobre accidentes de trabajo y se estableció un régimen de retiro para los empleados particulares.

A partir de esas fechas se propaga la cobertura de prestaciones y las instituciones de seguridad social, hasta los años cincuentas.

En 1960, se crea la Comisión de Estudios de la Seguridad Social, la que realiza un estudio sobre el funcionamiento de las instituciones de seguridad social, obteniendo como resultado, en 1964, que el sistema de seguridad social estaba condenado a desplomarse por ser injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ser ineficazmente oneroso tanto para los trabajadores como para el país en general.

No obstante ello, el sistema de seguridad social, se mantuvo hasta finales de los años setentas, a través de acrecentar la participación del Estado en cuanto a su financiamiento, e incrementar las tasa de cotización.

En esos años, la seguridad social protegía a trabajadores, pensionados y a sus familias, constituyendo el 70% de la población chilena. La administración de la política de seguridad social estaba a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y al de Salud, Hacienda, Defensa, Obras Públicas, Interior, Educación y Justicia.

La administración de las prestaciones sociales se encomendó a cajas de previsión, de compensación de asignación familiar y servicios de salud.

El sistema de seguridad social, se mantenía con recursos provenientes de las contribuciones que pagaban los afiliados, los patrones y el propio Estado, además de éstos, a la comunidad se le cobraban impuestos que se destinaban principalmente a dicho sistema.

Al aumentar las tasas de cotización, se aumentaron los índices de desempleo y por ende los costos de contratación, fue por ese motivo que en 1975 se reducen gradualmente dichas tasas.

El sistema integrado de seguridad social surge renovado y se propaga en los sectores laborales y empresariales por medio del Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Nuevo Sistema de Seguridad Social, documento que contenía una compatibilidad entre la obligación del Estado de ofrecer seguridad social a la población, y la necesidad de lograr un fuerte crecimiento económico y mejores niveles para los trabajadores.

Hubo propuestas para mejorar el sistema de seguridad social, que coincidían en que el Estado debía procurar la seguridad social que brinde mayor desarrollo a la población; que el sector debía ser el encargado de administrar la seguridad social; que la misma debía ser realmente eficiente al otorgar condiciones de ingreso, salud, trabajo, etc.; que la seguridad social concuerde con las estrategias para el desarrollo del país otorgando pensiones de invalidez, vejez, y sobrevivencia; prestaciones de salud, atenciones por accidentes de trabajo; prestaciones familiares; subsidios de cesantía; y también contar con programas de desarrollo que comprenden, entre otros, capacitación, crédito, vivienda, recreación, etc.

El nuevo sistema de seguridad social permite la participación del sector privado en la administración de programas de pensiones, medicinas, accidentes, y enfermedades de trabajo y asignaciones familiares.

Los trabajadores afiliados al sistema de seguridad antiguo, pudieron optar por continuar con el mismo o cambiar al sistema nuevo.

En la actualidad, el sistema de seguridad social, en Chile, contempla programas de seguros sociales para todas las personas cuyos ingresos sean suficientes para acceder a ellos, y programas asistenciales para quienes no cuentan con recursos económicos que no les permita optar por los primeros.

Este modelo de seguridad social esta destinado a cubrir contingencias sociales y, cuenta con la participación del sector privado en la administración.

Las pensiones de vejez tienden a ayudar a aquellos trabajadores que con motivo de su edad avanzada ya no producen su fuerza de trabajo, y por ende ya no pueden recibir más ingresos; la Ley fija los 65 años para los hombres, y 60 para las mujeres; como edades en que pueden recibir los beneficios de esta pensión.

La pensión de invalidez pretende sustituir las percepciones económicas de trabajadores que en su vida activa se ven afectados por alguna enfermedad o accidente que los deja en un estado de invalidez que bien puede ser total o parcial.

La pensión de sobrevivencia tiene por objeto amparar a los beneficiarios del trabajador que ha fallecido, y bien pueden ser la cónyuge, el cónyuge inválido, los hijos y a falta de éstos los padres o la madre de los hijos naturales del afiliado.

Para tener derecho a estas pensiones se requiere que, el afiliado esté incorporado en una Administradora de Fondo de Pensiones, entre otros.

Dichas pensiones son financiadas con el saldo acumulado en la cuenta individual del afiliado, pero si dicho saldo resultare insuficiente, el Estado lo completa con un aporte, siempre y cuando se hayan agotado los recursos de la cuenta del afiliado.

Las pensiones son administradas por instituciones constituidas como sociedades anónimas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Otra área concerniente a la Seguridad Social es la salud, que en Chile se caracteriza por proteger el bienestar físico, mental y social; los organismos encargados de proporcionarla son los que integran el Sistema Nacional de Servicios de Salud, que son responsables de dar atención a quien lo requiera.

Asimismo, la Seguridad Social abarca el otorgamiento de prestaciones familiares o asignación familiar, que tiene por objeto el proporcionar ayuda para el desarrollo de la familia, esta ayuda es en dinero.

Se requiere ser beneficiario de asignación familiar y tener derecho a cobrar la respectiva prestación. La mujer embarazada tiene derecho a la asignación familiar maternal, por el periodo que dure el embarazo.

Las asignaciones familiares, se financian con aportes fiscales que fijan las leyes del presupuesto del sector público.

Otro subsidio que se encuentra contemplado en el Sistema de Seguridad Social, es el de cesantía, consiste en una prestación en dinero, que tiene por objeto ayudar a los trabajadores desempleados, otorgándoles apoyo económico durante el tiempo que permanezcan inactivos, el cual no debe ser mayor al que fija la ley.

Se requiere que sean beneficiarios del régimen de subsidios de cesantía, a los trabajadores dependientes afiliados al Instituto de Normalización Provisional.

En este modelo, la vivienda es una necesidad básica de todo ser humano para tener la privacidad que le permita desarrollarse mejor, Chile introduce en los programas de seguridad social, subsidios habitacionales que otorga a los beneficiarios completar el ahorro necesario para la obtención de una vivienda digna, proporcionado el Estado una ayuda directa sin necesidad de restitución.

Existen diversas formas para obtener una vivienda con financiamiento estatal dirigidas a estratos económicos distintos:

1. Subsidio para vivienda básica para familias más necesitadas de la población.
2. Subsidio para vivienda progresiva, para familias de escasos recursos, en zonas urbana o rural.
3. La operación puede ser a través del Servicio de la Vivienda y Urbanismo (SERVIU), estatal o a través de un ente privado.
4. Subsidio rural, facilita acceso de las familias más pobres en el medio rural, el subsidio no debe superar el 75% del valor de la vivienda.
5. Subsidio especial de viviendas, para beneficiar a trabajadores asociados a través de empresas, sindicatos o instituciones previo convenio con el SERVIU.
6. Sistema general unificado para sectores medios bajos que no tengan vivienda y ejerzan un empleo, profesión u oficio, con o sin cargas familiares.

El crédito no puede exceder del 75% del valor de la vivienda.

Los requisitos que establece el sistema de seguridad social para otorgar vivienda son los siguientes:

1. No ser propietario de vivienda a la fecha de postulación.

2. No haber obtenido antes vivienda a través de cualquier sistema de financiamiento estatal.
3. Ser mayor de edad.
4. Estar casado o tener hijos menores a cargo.
5. Estar inscrito en el SERVIU, o señalando cuando corresponda a la modalidad privada.
6. Cumplir con exigencias de ahorro previo requeridas para cada modalidad de subsidio.

La calidad de beneficiarios del sistema de subsidios habitacionales, se adquiere por haber sido seleccionados por el SERVIU en el respectivo proceso. Esta selección se realiza por medio de asignación de un puntaje, el que se calcula a través de las siguientes bases, dependiendo su valor, del programa al que se esté postulando: monto de la vivienda, antigüedad del ahorro, antigüedad de la inscripción, composición y características del grupo familiar, disponibilidad de sitio propio.

Chile en materia de Seguridad Social, ha llevado a cabo múltiples programas asistenciales con el fin de subsanar deficiencias en cuanto a alimentación, educación, salud, e ingresos de los más necesitados del país. Los cuales han sido financiados por tributos que pagan los que perciben mayores ingresos.³⁰

Experiencia chilena sobre fondos de ahorro.

A fines de 1980, se implantó en Chile para los trabajadores el sistema de capitalización individual con propósitos de previsión social, esencialmente en lo que concierne al fondo de pensiones .

³⁰ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *La Seguridad Social en Chile. "12 Años de Seguridad Social en Chile, autorizado por la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS"*, Ed. CISS, Secretaría General, Serie de Monografías, 1994.

Por Ley, el trabajador ésta obligado a una aportación equivalente al 10% de su salario, pudiendo efectuar otra de carácter voluntario hasta por un 20% del propio salario, proporciones que son deducibles para fines fiscales. Las empresas no aportan.

Los fondos provenientes de tales aportaciones, son administrados por empresas privadas que fueron creadas exprefeso y que se denominaban Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en número de trece actualmente, quienes manejan cuentas individualizadas para los beneficiarios.

Independientemente de la aportación obligatoria, existe otra del mismo carácter destinada a cubrir la comisión que cobran por sus servicios las AFP, más el costo de la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia para el afiliado, lo que significa aproximadamente un 4% del salario del trabajador, aun cuando a través de la competencia existente entre las diversas AFP dicho costo ha ido reduciéndose paulatinamente.

En el caso de la pensión por vejez, la aportación que efectúa el trabajador, combinada con un rendimiento real anual del 4% por la inversión de los fondos presupone alcanzar un 70% del ingreso que tenía el trabajador a la fecha de su retiro, lógicamente con indexación hacia el futuro.

Las pensiones otorgadas bajo el nuevo sistema, en comparación con el antiguo, han mejorado de la siguiente manera:

Invalidez	=	2.0
Viudez	=	1.6
Orfandad	=	1.5
Vejez	=	1.2 *

* las pensiones por vejez todavía están fuertemente influidas por el sistema anterior de donde provienen.

Por diez años ya, el sistema ha mostrado su bondad y se encuentra firmemente cimentado. Hasta diciembre de 1991, el volumen de los fondos

acumulados en el primer decenio alcanzaba la cifra de 10,064 millones de dólares (aproximadamente el 25% del PIB), enfrentado el problema de excedente monetario que al propio país le resulta difícil de absorber a través de los instrumentos de inversión adecuados, razón por la cual las AFP fueron autorizadas para invertir el 1.5% de su capital en el extranjero, bajo la condición de que tales inversiones tengan garantía de los gobiernos o de los bancos centrales respectivos, a más de estar distinguidas con la clasificación "A" por parte de la Comisión Calificadora de Riesgos.

6 MEXICO

A principios de siglo el país ya contaba con una gran población, había quienes se dedicaban a los trabajos domésticos, otros laboraban en industrias manufactureras, artesanías, otros eran comerciantes, mineros; todas las labores traían consigo la posibilidad de un riesgo, sin embargo las desempeñaban sin contar con una protección de seguridad.

También, la mujer comenzó a participar en la producción industrial con jornadas de más de 10 horas diarias y sin ninguna seguridad.

Los ancianos se veían obligados a trabajar para la manutención de sus gastos, ya que no contaban con una jubilación; por otro lado, en la industria metalúrgica ocurrían muy a menudo accidentes a los trabajadores, los cuales no contaban con ningún tipo de asistencia médica, por lo que en ocasiones quedaba alguno lisiado sin posibilidades de poder volver a trabajar, de ser indemnizado, quedando desamparado tanto él como su familia.

Cuando algún trabajador fallecía, la viuda quedaba sin protección; por otro lado, a falta de servicios médicos comenzaron a proliferarse enfermedades, lo que hizo que los trabajadores hicieran patentes sus demandas para que les mejoraran las condiciones de trabajo.

Más adelante con la Revolución Mexicana, se establecieron servicios médicos como son la Cruz Blanca y la Cruz Roja.

En el año de 1910 los servicios de hospitales eran muy deficientes, no contaban con las medicinas e instrumentos necesarios para satisfacer la demanda de la población que requería dichos servicios.

En el año de 1912 aparece el primer intento de establecer un Sistema de Seguridad Social, con la publicación de un decreto que delegaba al Jefe del Poder Ejecutivo la facultad de expedir leyes durante la lucha, encaminadas a satisfacer necesidades económicas, sociales y políticas del país, garantizando la igualdad de los mexicanos.

En esa misma década, se fueron creando leyes en las que ya se habla de la necesidad de legislar en favor de la clase trabajadora; en 1917, en el artículo 123 constitucional se establecieron cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y de accidentes.

En 1918 Yucatán, en su Código del Trabajo incluye un capítulo sobre la Seguridad Social.

Al año siguiente, la Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, proponen el establecimiento de cajas de ahorro para obtener fondos de ayuda para trabajadores casados.

En 1921 en Puebla, su Código de Trabajo, habla de indemnizaciones, de accidentes y enfermedades de trabajo.

En 1924 en Campeche, su Código del Trabajo establecía que el patrón podría sustituir con un seguro hecho a su costa, en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemnizar a éste en caso de accidente o enfermedad de trabajo.

Un año después, se empieza a trabajar con un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, en el que se estableció que los patrones garantizarían a sus trabajadores asistencia médica, así como indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo.

En 1928 la legislación de trabajo de Aguascalientes, determinaba que el gobierno del estado patrocinaría la formación y manutención de una sociedad mutualista para el beneficio de los trabajadores, y éstos aportando una mínima parte de sus retribuciones estarían protegidos cuando les llegase la vejez, y en caso de muerte, quedar amparados sus sobrevivientes.

En ese mismo año, en la Ciudad de México, se constituyó una Comisión que dependía en ese entonces de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la cual proponía incluir en el proyecto del Código Federal del Trabajo, lo relativo al Seguro Social.

En el año de 1931 se reformó la Constitución y establecía la expedición de una Ley del Seguro Social, la cual comprendía seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades, accidentes, entre otros fines, dándole así, el carácter de obligatorio al Seguro Social.

En 1938, el titular del Poder Ejecutivo, Lázaro Cárdenas, envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Seguros Sociales que debían cubrir riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Dicha ley contemplaba el nacimiento de un organismo descentralizado al que se denominaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales", con participación tripartita, es decir, obreros, patrones y el Poder Ejecutivo quien financiarían a dicho Instituto.

En 1941 el Gobierno de Manuel Avila Camacho, propuso un proyecto de Ley de Seguros Sociales integrada por representantes del Estado, de los obreros y de los patrones; dicho proyecto tendría como objeto, entre otros, otorgar protección en contra de la pérdida de salario, contra los riesgos que pudieran afectar la estabilidad de las percepciones de los trabajadores, así el proyecto abarcaba mayores beneficios para los trabajadores, incluso, otorgándose más privilegios que los establecidos en los contratos colectivos de trabajo.

Tratándose de accidentes y enfermedades profesionales, se proporcionaría al trabajador totalmente incapacitado, una pensión de por

vida, para incapacidad parcial, la pensión sería en proporción al daño causado.

En el caso de maternidad de una trabajadora asegurada, ésta tendría derecho a asistencia médica, con descanso pagado de 42 días anteriores y 42 posteriores al parto, con ayuda de lactancia por 6 meses.

Para el caso de vejez, los trabajadores con 60 ó 65 años de edad, si perdieran su trabajo, recibirían pensiones proporcionales a su salario, siempre que cumplieran con el requisitos de cotizaciones cubiertas y tuvieran 13 años de afiliados al Seguro.

Asimismo, el proyecto contenía los seguros facultativo y adicional; el primero consistía en la posibilidad de contratar el seguro por los trabajadores, para los cuales no fuese obligatorio el Seguro Social; y el segundo es el que podía contratar el patrón para beneficio de sus trabajadores, con prestaciones mayores a la ley y mejores de las establecidas en los seguros obligatorios.

Para la organización del Sistema del Seguro Social, se pensó en la creación de una institución u organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, al que se denominaría Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En 1942 el entonces Presidente Manuel Avila Camacho mandó una iniciativa de Ley del seguro Social al Congreso de la Unión, mismo que aprobó el proyecto, y fue entonces cuando el IMSS surgió a la vida pública con personalidad jurídica propia, como organismo descentralizado.

Para la implantación, desarrollo y crecimiento del Seguro era necesario que patrones y trabajadores pagaran puntualmente sus cuotas, y para asegurar dichas cuotas, mediante decreto de 1944, el pago de las cotizaciones a la institución tendría el carácter de obligación fiscal, ya que dichas cotizaciones eran vitales en la economía del naciente instituto.

Inicialmente, el régimen del Seguro Social protegía a los habitantes de las zonas urbanas, ya para 1946 se empezó a extender a los trabajadores del campo.

A partir de ese año, se continuó la política de crecimiento de la Seguridad Social, aumentó día a día el número de beneficiarios, así como las prestaciones otorgadas.

Para 1962 el IMSS, tenía a su cargo el otorgar servicios de guardería infantil para hijos de trabajadoras, en ese mismo año se expidieron dos disposiciones para hacer efectiva la aplicación de la Ley en cuanto a los trabajadores eventuales urbanos y para el seguro obligatorio en el campo.

En 1969 el IMSS amplió su cobertura al sector minero.

Entre 1970 y 1975 el IMSS se extendió como seguro social obligatorio a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, a trabajadores de industrias, familiares y trabajadores no asalariados.

En 1992 entró en marcha el Programa de Modernización del Seguro Social, donde se incorporó al régimen obligatorio el seguro de retiro.

Así, el IMSS en 1943 tenía 136 mil asegurados, en 1960 un millón, entre 1960 y 1980 seis millones, en 1992 once millones de asegurados.

Prestaciones que otorga el IMSS, en dinero, consiste en subsidios, pensiones, indemnizaciones, asignaciones familiares, ayudas asistenciales, aguinaldo, finiquitos a pensionados y ayudas para gastos de matrimonio y de funeral.

Las prestaciones en dinero dependen, excepto el seguro de riesgo de trabajo, del número de cotizaciones, y en algunos casos de pensiones hay que cubrir cierta edad.

Los ramos del seguro que otorgan prestaciones en dinero son el de riesgo de trabajo, el de enfermedades y maternidad y el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

A los trabajadores que sufren de un riesgo de trabajo y que quedan incapacitado temporalmente, se le subsidia desde el primer día por el 100% del salario que tenga registrado en el IMSS.

Cuando se trate de enfermedad o accidente no relacionado con un riesgo de trabajo, y quede incapacitado el trabajador temporalmente, recibe subsidio del 60% del salario, que se paga a partir del cuarto día hábil, y debe haber cotizado por lo menos cuatro semanas.

Existe subsidio por maternidad, el cual se paga en dos partes prenatal y postnatal cada uno por 42 días, debe la trabajadora haber cotizado por lo menos 30 semanas en los 12 meses anteriores, y el subsidio es del 100% del salario.

Si un asegurado sufre una enfermedad o accidente que le ocasione una incapacidad permanente parcial tendrá derecho a una pensión, la cual se determinará en base al grado de incapacidades contenida en la Ley Federal del Trabajo.

Todas las pensiones por incapacidad permanente parcial se otorgan en calidad de provisionales por dos años, una vez que pasa ese tiempo se consideran definitivas.

También se cuenta con pensión por viudez, la cual se otorga a la esposa, a falta de ésta a la concubina; o en su caso al viudo que está incapacitado y dependa económicamente de la asegurada que falleció.

Así también, se otorgan pensiones por orfandad, a los hijos huérfanos de padre y madre menores de 16 años o hasta los 25 años si estudian en planes del sistema educativo nacional. Estos pensionados tendrán el derecho al 20% de la pensión que en vida hubiese recibido el asegurado por incapacidad permanente total.

También los ascendientes del asegurado fallecido tendrán derecho a ser pensionados, siempre que no exista esposa, concubina o hijos, y

recibirán el 20% de la pensión que en vida hubiese recibido el asegurado por incapacidad permanente total.

Pensión por invalidez, es aquella que se otorga al asegurado que se encuentre imposibilitado para una remuneración superior al 50% que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad y que sea derivada de enfermedad o accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento físico o mental que le impida trabajar. Debe haber cotizado un mínimo de 150 semanas a la fecha de la invalidez.

Otra pensión que se otorga es la de vejez, la cual se presta cuando el trabajador asegurado tenga cumplidos 65 años de edad y haya cotizado por lo menos 500 semanas.

Se otorga también, pensiones por cesantía en edad avanzada a aquellos asegurados que han cotizado por lo menos 500 semanas y queden privados del trabajo a los 60 años cumplidos.

Las pensiones que se otorgan a los beneficiarios de pensionados fallecidos por causas distintas al riesgo de trabajo son:

- a) **Pensión de viudez**: se otorga a la esposa del asegurado o pensionado, o bien a su concubina; o al viudo incapacitado. Por muerte del pensionado equivale al 50% de la pensión de invalidez, vejez o cesantía que disfrutaba el pensionado fallecido,
- b) **Pensión por orfandad**, para hijos del pensionado menores de 16 años o hasta los 25 años si estudian,
- c) **Pensión para ascendientes del pensionado**, si es el caso que no existe esposa, concubina o hijos.

Por otro lado, en el régimen obligatorio del Seguro Social encontramos la prestación de asignaciones familiares, dicha prestación es en dinero por concepto de carga familiar a beneficiarios de pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

También, se otorgan ayudas asistenciales, las cuales consisten en prestaciones en dinero que se dan al pensionado por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, si es el caso que el pensionado no tuviera esposa o hijos y requiera ser asistido por otra persona.

Asimismo, se otorgan ayudas para gastos de funeral, y ayuda para gastos de matrimonio.

Por otro lado, y dentro del propio Sistema de Seguridad Social en México, existe a la par del IMSS, otro instituto encargado de proporcionar Seguridad Social, como lo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las raíces de dicho instituto surgen en 1925, a partir de la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, de entonces, se creó un fondo de pensiones financiado con recursos del Estado y aportaciones de los trabajadores en servicio, y se otorgaban pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro a los 65 años y después de 15 años de servicio.

En 1938 nace la Federación de Sindicatos de los Trabajadores y se promulgan sus estatutos jurídicos.

Se les da a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia, garantizándoles la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

En el año de 1947 la Ley de Pensiones es reformada en el sentido de ampliar las prestaciones, así como incorporar al régimen de la Seguridad Social a más trabajadores y organismos públicos.

Dicha ley amplía los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como de préstamos hipotecarios. Con ésta Ley parte de los fondos de pensiones se destina para casas de los burócratas.

En 1960 la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Ley del ISSSTE cubre prestaciones referentes a la salud, prestaciones sociales, culturales y económicas, y extendió sus beneficios a los familiares de los trabajadores.

Se organizó con dos órganos: la Junta Directiva y la Dirección General.

Las prestaciones que otorga el ISSSTE son: seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; servicios de reeducación y readaptación a inválidos; servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia; créditos para la adquisición de casas o terrenos, destinadas a la habitación familiar del trabajador; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; jubilaciones; seguros de vejez, de invalidez, y de muerte; indemnizaciones globales y SAR.

La Ley del ISSSTE protege a los trabajadores al servicio del Estado, a sus familiares de éstos, o bien de los pensionados.

El ISSSTE se financia con cuotas y aportaciones de los trabajadores al Servicio del Estado y del Gobierno Federal.

Actualmente un 70% de la población adscrita al ISSSTE goza de sus servicios.

Otra institución encargada de proporcionar Seguridad Social en nuestro país es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En 1926 se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, y en 1940 se modifica ampliando los beneficios para militares y sus derechohabientes.

En 1955 surge la Ley de Retiros y Pensiones, la cual contenía prestaciones de pensiones, préstamos hipotecarios, haberes de retiro, etc.

En el año de 1961 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Actualmente, presta haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagas de defunción, ayudas para gastos de funerales, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios, tiendas y centros de servicios, casas hogar, centros de bienestar infantil, escuelas e internados, centros de alfabetización, centros de adiestramientos y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo, orientación social, servicio médico integral, servicio médico subrogado a farmacias económicas.³¹

³¹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social. La Seguridad Social en México, "Ponente: María del Carmen Alvarez G.", Ed. CISS, Secretaría General, Serie de Monografías, 1994.

CAPITULO III
NATURALEZA JURIDICA DEL SISTEMA DE AHORRO
PARA EL RETIRO ANTE EL IMSS.

I APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

La contribución se define como un ingreso fiscal ordinario del Estado que tiene por objeto cubrir los gastos públicos.

La fracción IV del artículo 31 Constitucional señala como obligación de los mexicanos el "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, del Distrito Federal, del Estado o Municipio en que residan, en la manera proporcional y equitativa que determinen las leyes".

El constituyente de 1917 estableció la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos en términos generales, dejando a la legislación secundaria la tarea de definir y clasificar a las contribuciones. Dicha legislación, en un primer momento, solamente consideró como contribuciones a los impuestos y a los derechos. Posteriormente, en 1981 el Código Fiscal de la Federación incluyó dentro de la clasificación de contribuciones a las aportaciones de seguridad social.

De conformidad con el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, sobre las contribuciones de mejoras y derechos, en su fracción II define a las aportaciones de seguridad social como "las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en cumplimiento de 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".

Asimismo, y de conformidad con el mismo precepto legal "son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servicios públicos o de sus particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".

Las contribuciones se encuentran delimitadas por reglas básicas que deben observar las autoridades, tanto legislativas como administrativas, en el ejercicio de sus funciones.

Dichas reglas son los Principios Constitucionales de la Tributación, dentro de los que se incluyen el principio de legalidad, el principio de proporcionalidad y equidad, así como el principio de igualdad. El primero se refiere a que la carga tributaria de los gobernados se encuentre establecida en una ley en sentido formal y material; el principio de proporcionalidad atiende al principio de distribución económica a la carga impositiva, y el de equidad consiste en que las leyes impositivas deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo impuesto en todos los aspectos de la relación jurídico tributaria; por último, el principio de igualdad se traduce en que la conducta del sujeto pasivo coincida con el supuesto establecido por la disposición impositiva.

En opinión de Mariano Azuela Guitrón la relación jurídica tributaria tiene las siguientes características:

- 1. "El sujeto activo de la relación es siempre el Estado o un ente público autorizado por éste.**
- 2. La obligación tributaria es una obligación impuesta unilateralmente por el Estado en virtud de su soberanía, de su poder de imperio para todo aquel que se coloque en la hipótesis normativa que da lugar a la causación del tributo.**
- 3. La obligación tributaria es una obligación ex-lege, es decir, su fuente es siempre la ley y no la voluntad de los particulares. Además, en la ley deben especificarse todos los elementos: sujeto, objeto, base , tasa y época de pago.**
- 4. El ente público acreedor tiene a su disposición, para averiguar la existencia del hecho imponible, determinarlo y liquidarlo, medios auxiliares y coactivos.**

5. Los ingresos que en virtud de la obligación tributaria se obtienen, deben destinarse a sufragar el gasto público, pues tiene por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus fines”.³²

Legislación

La Ley del Seguro Social de 1943, establecía en su artículo 135 que: “El título en donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo”. En la Exposición de Motivos de dicha Ley se señalaba que se le otorgaba a dichos títulos ese carácter a fin de agilizar el procedimiento de exigibilidad de los mismos.

Consecuentemente, las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo de los patrones morosos, constituían títulos ejecutivos de carácter civil resultando necesario que el IMSS promoviera los juicios correspondientes ante los tribunales competentes. Lo anterior resultó en que por un lado, dichos tribunales tuvieran una carga excesiva de trabajo, y por otro, que el Instituto dejara de percibir oportunamente las cantidades respectivas.

Ante la situación por Decreto Presidencial de fecha 4 de noviembre de 1944, se modificó el citado precepto legal, quedando como sigue:

“Artículo 135.- La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de órgano autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que

³² Voto particular del ministro Mariano Azuela Guitron, en contra de la resolución mayoritaria formulada en el amparo de revisión 763/88 resuelto el día siete de julio de mil novecientos ochenta y ocho.

correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por vía económico-coactiva. Obteniendo el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos”.

Como se desprende de lo anterior, en virtud de esta forma, las cuotas de aportación al Instituto Mexicano del Seguro Social serían consideradas de carácter fiscal, y el Instituto en su carácter de organismo autónomo, podría determinar los créditos, fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos.

Por otra parte, a partir del año de 1945, la Ley de Ingresos de la Federación consideró las cuotas obrero-patronales como ingresos de la Federación.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial del 28 de febrero de 1949, el mencionado artículo 135 fue modificado al fin de incorporar a los intereses moratorios y a los capitales constitutivos, quedando en los siguientes términos:

“Artículo 135.- La obligación de pagar los portes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación y su percepción y cobro de conformidad en la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regula las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obteniendo el pago, los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas”.

Con motivo de lo anterior, en el año de 1958 se publicó en el Diario Oficial el Acuerdo mediante el cual se ordenaba el establecimiento de Oficinas Federales de Hacienda para cobros del IMSS, que serían ejecutoras especiales. Asimismo, en el año de 1967 se publicó en el Diario Oficial el "Acuerdo por el que se norman las relaciones entre la SHCP y el IMSS, en lo que respecta a la cobranza de los créditos que conforme a la Ley del Seguro Social tienen carácter de fiscal".

Siguiendo este criterio, la Ley del Seguro Social de 1973, actualmente vigente, estableció en sus numerales 267, 268, 269 y 271 el carácter fiscal de las cuotas y aportaciones al Seguro Social, y el carácter de organismo fiscal autónomo del IMSS. En efecto, dichos artículos establecen lo siguiente:

"Artículo 267.- El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal".

"Artículo 268.- Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias".

"Artículo 269.- En los casos de concurso u otros procedimientos, en los que se discuta prelación de créditos, el Instituto tendrá la misma preferencia que los fiscales, en los términos del Código Fiscal de la Federación".

"Artículo 271.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público o por el Instituto a través de oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

Las cantidades que se obtengan al respecto del seguro de retiro, de acuerdo con lo señalado en este artículo, deberán ser invertidos en la subcuenta del seguro de retiro de la cuenta individual del trabajador del que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo. En caso de que no se realice la inversión citada, el monto de la misma se actualizará y causará recargos en contra del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según corresponda y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación”.

Es a partir de 1981 que el Código Fiscal de la Federación incluye dentro de las contribuciones a las aportaciones de seguridad social. En efecto, dicho ordenamiento legal en su artículo 2o. fracción II las define como “las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de sus 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 añade, “cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social”.

Como se desprende de lo anterior, es indudable el carácter fiscal que la legislación vigente le otorga a las cuotas de aportación del seguro social.

Doctrina

En relación con la naturaleza jurídica de las cuotas de aportación al Seguro Social, en el terreno doctrinal se han generado las siguientes corrientes:

- a) Los que consideran que las aportaciones de seguridad social son de carácter laboral;
- b) Los que estiman que las aportaciones de seguridad social son de naturaleza parafiscal; y
- c) Los que consideran que las aportaciones de seguridad social son contribuciones.

a) Los juristas que sostienen el criterio de que las aportaciones de seguridad social son de carácter laboral, se fundan en que la seguridad social tiene origen laboral (artículo 123 Constitucional), y argumentan que dichas aportaciones constituyen un mero complemento del salario socializado o solidarizado.

En efecto, se considera que las cuotas de seguridad social carecen de relación alguna con las contribuciones puesto que se vinculan con las prestaciones laborales de carácter económico.

Dionisio J. Kaye expresa que: "...la naturaleza de las cuotas obrero-patronales es eminentemente laboral, ya que su origen, proviene de una disposición constitucional que fija los derechos mínimos que debe disfrutar la clase trabajadora..."³³

Por su parte, Mario de la Cueva las considera como prestaciones de carácter laboral al mencionar que: "...los principios del seguro social no podrán modificarse para imponer mayores obligaciones al Estado, pero

³³ KAYNE, Dionisio. Problemática en la Aplicación Práctica de la Ley del Seguro Social, "Aspectos Fiscales del IMSS", Ed. IEE, S.A., México, p.148.

trabajadores y patrones pueden poner a cargo de los segundos nuevas prestaciones. Es pues posible que los trabajadores y los empresarios acuerden que las cuotas del seguro social o parte de ellas se paguen exclusivamente por los patronos...³⁴

b) Los que argumentan que las aportaciones de seguridad social son de naturaleza parafiscal se basan en que éstas no constituyen verdaderas contribuciones, y que su caracterización fiscal es únicamente para efectos de su cobro.

Se considera que son parafiscales en virtud de que el acreedor de las prestaciones establecidas con carácter de obligatorio no es el Estado propiamente dicho, sino un organismo descentralizado.

En este sentido, Sergio Francisco de la Garza señala que, aún cuando las aportaciones de seguridad social reúnen requisitos fiscales, no están ubicadas dentro de las condiciones normales de la hacienda pública, consecuentemente, se trata de tributos parafiscales.

En relación con lo anterior, dicho jurista expresa las siguientes razones: "El Instituto (IMSS) tiene el carácter de establecimiento público con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto del Gobierno Federal; los ingresos del Instituto Mexicano del Seguro Social no constituyen ingreso del Gobierno Federal, y no forman parte del presupuesto de dicho Gobierno, aún cuando últimamente se acentúa la tendencia del Poder Legislativo al controlarlo en la misma forma que el presupuesto del Ejecutivo Federal. Además de lo anterior no tienen el carácter de impuesto en virtud de que a los pagos de las cuotas corresponden contraprestaciones establecidas en la Ley, en unos casos a favor de patrones (como el relevo de las responsabilidades que establece la Ley Federal del Trabajo), y en otros a favor de los trabajadores o sus familiares. No tienen tampoco el carácter de derechos, en virtud de que, aparte de que no son servicios administrativos prestados por la administración directa del Estado, sino por un organismo autárquico, los servicios que presta el Instituto son de carácter económico, y por tanto no

³⁴ DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Op Cit. pp. 214 y 215.

llenan el requisito de servicios administrativos prestados por el Estado en ejercicio de sus atribuciones de derecho público.

Obvio resulta que el contenido de las prestaciones que otorga el Seguro Social no se diferencian en su naturaleza y en su estructura de las que podrían prestarse por empresas privadas de seguros. Tampoco tiene el carácter de productos, ya que éstos son ingresos del Estado que provienen de la celebración de negocios de derecho privado (compraventas, arrendamientos, transportes, etc.), carácter que no tienen los seguros obligatorios cuya contratación es forzosa por virtud de una ley.

Por tanto, nos inclinamos a considerar, en concordancia con la opinión de autores extranjeros que han estudiado casos análogos, que las cuotas obligatorias que pagan los patrones y trabajadores al IMSS constituyen un tipo autónomo de prestaciones obligatorias que tienen el carácter de parafiscales. Para ello no obsta que la Ley del Seguro Social (artículo 135), establezca que tienen el carácter de "fiscal", porque el objeto de dicha disposición es poder hacer efectivos los créditos del Instituto en la misma forma y por las mismas autoridades administrativas ejecutoras de los que los verdaderos tributos.

En opinión de Ernesto Flores Zavala, "... las aportaciones del Seguro Social son un impuesto porque constituyen una prestación, es decir, se pagan sin recibir nada concreto a cambio, las fija el Estado unilateralmente, porque solo la voluntad del Estado ha intervenido en la determinación de la cuota y no la de los afectados, tiene el carácter de obligatorias para todos los que se encuentran dentro del hecho generador que, en el caso es tener el carácter de trabajador o patrón sujetos por un contrato de trabajo y que se trata de un impuesto con un fin especial autorizado por el artículo 6o. fracción III, del Código Fiscal de la Federación".³⁵

El modelo del Código Tributario para la América Latina, clasifica a la contribución de seguridad social como contribución especial y la define

³⁵ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero. Volumen 1. Instituto Tecnológico de Monterrey, México, 1965, pp. 554 y 555.

como la prestación a cargo de patronos y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión.

c) Francisco Cárdenas Elizondo señala que "desde el punto de vista jurídico formal no hay duda que las aportaciones de seguridad social son contribuciones, al haberlas definido así el legislador en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, con apoyo en las bases generales y facultades concedidas por el constituyente al legislador ordinario, contenidas en los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII y XXX de nuestra Carta Magna" y agrega "las aportaciones de seguridad social participan de las características esenciales de la relación jurídica tributaria sustantiva las cuales no se desvirtúan por el hecho de tener la seguridad social origen laboral".³⁶

En este mismo sentido se pronunció Mariano Azuela Guitrón, quien en Voto Particular en relación con el amparo en revisión 763/88 expresa que "... considero que si bien no existe duda alguna de que la seguridad social encuentra su origen en el artículo 123 Constitucional y, específicamente, en sus fracciones XIV, XV y XXIX del Apartado "A", sin embargo, de la evolución que ha tenido la institución relativa y de la naturaleza de la relación que produce cuando el Estado, a través del organismo descentralizado Instituto Mexicano del Seguro Social, presta el servicio público relativo y tiene que recaudar ingresos para ello, a través, de la afiliación obligatoria y el pago, también obligatorio, de las cuotas correspondientes, se debe concluir, necesariamente que estas contribuciones tienen plena naturaleza fiscal y por lo mismo deben estar sujetas a las garantías consignadas en la fracción IV del artículo 31 Constitucional. disposiciones legales variadas y, en especial, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación que literal y categóricamente considera a las aportaciones de seguridad social como contribuciones confirmando la interpretación anterior" y más adelante agrega, "... si la obligación obrero-patronal de realizar aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social reúne todas las características propias de la obligación tributaria sustantiva, cabe concluir que tienen el carácter de contribuciones. Desde luego se trata

³⁶ CARDENAS ELIZONDO, Francisco. *Introducción al Estudio del Derecho Fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1992, pp. 270 y 271.

de una contribución sujeta a un régimen especial por su naturaleza propia y, por tal motivo, el Código Fiscal de la Federación las clasifica dentro de una categoría diversa a la de los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras...”.

Jurisprudencia

Durante las pasadas décadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto controversias en donde se plantea la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de las cuotas de aportación al Seguro Social. El criterio sustentado por nuestro máximo Tribunal en relación con este asunto ha evolucionado en forma acorde con la legislación aplicable. Así, en un principio, dicho criterio fue en el sentido de considerar que las aportaciones de seguridad social eran de carácter laboral; posteriormente, fueron consideradas de naturaleza parafiscal. Recientemente, el criterio aplicado estima que las aportaciones de seguridad social son aportaciones.

A continuación se transcriben tesis jurisprudenciales relacionadas con el asunto comentado.

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO TIENEN CARACTER DE CONTRIBUCIONES.

Las cuotas obrero patronales que se pagan en el Instituto Mexicano del Seguro Social no tienen carácter de contribuciones, porque no se apoyan en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, sino en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Carta Magna, y la finalidad del establecimiento de las primas es distinta a la de los tributos; pues, mientras las primeras tienen como objetivo una protección a favor de los trabajadores contra los riesgos y eventualidades que pudieran suceder en el desempeño de sus labores, los segundos tienen como objetivo contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios, con independencia de

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

que el artículo 267 de la Ley del Seguro Social establezca que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, pues tal aseveración es, por una parte, puramente práctica, y por la otra, el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a los impuestos como a cualquier otra prestación o contraprestación a favor del estado o de un organismo descentralizado que, por estar prevista en la Ley como obligación a cargo de los particulares, puede ser exigida coactivamente, sin que ello signifique, por necesidad, que se trata de las contribuciones a que alude el artículo 31, fracción IV, constitucional. Nota: el mismo criterio ha sostenido en los asuntos Amparo en revisión 1308/87, Encajes Mexicanos, S.A.; amparo en revisión 5001/87, Mundo Viviente, S.A., y Amparo en revisión 4774/87, Compañía Industrial de Orizaba, S.A. y Acabados Río Blanco, S.A.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 303/88. Reckitt and Colman de México, S.A. de C.V., 23 de agosto de 1988. Unanimidad de 18 votos de los Ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordoñez, y del Río Rodríguez, en el sentido del proyecto. Los Ministros Alba Leyva, Azuela Guitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, González Martínez, Villagordoa Lozano, Díaz Romero y Schmill Ordoñez, se manifestaron en contra del considerando cuarto del proyecto, en el sentido de que las cuotas obrero-patronales no son de naturaleza fiscal, el Ministro Azula Guitrón se reservó el derecho de formular Voto Particular. Ponente Raúl Cuevas Mantecón. Secretaria .Rosa María Temblador Vidrio.

Amparo en revisión 163/88. Prolimp, S.A., 7 de julio 1988. 21 votos para el sentido del proyecto y mayoría de 11 votos de los Ministros de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castañon León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez Velasco, Moreno Flores, y Suárez Torres en los términos del proyecto; los Ministros Alba Leyva, Azuela Guitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, González Martínez, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez, y Presidente del Río Rodríguez emitieron su voto en contra de la consideración de las cuotas obrero-patronales no son de naturaleza fiscal, los Ministros Azuela Guitrón, Villagordoa Lozano y Schmill Ordoñez expresaron que formularán Voto particular. ponente: Fernández Doblado. Secretaria: Olga Estréver Escamilla.

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO ESTAN SUJETAS A LOS REQUISITOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD PREVISTOS PARA LOS IMPUESTOS.

Las cuotas obrero-patronales que se paguen al Instituto Mexicano del Seguro Social tienen su origen y fundamento en el artículo 123 fracciones XIV y XXIX, de la Constitución, y no en el artículo 31, fracción IV de la propia Ley Fundamental, por lo que no pueden ni deben quedar sujetas a los requisitos de proporcionalidad y equidad a que alude el artículo 31, fracción IV, mencionado, especialmente si se considera que: a).- Las cuotas de referencia tienen el carácter de primas y no de contribuciones; b).- En cuanto a su asimilación con los créditos fiscales, sólo tiene un fin meramente práctico, dada la exigencia de la prestación del servicio público de seguro que al Instituto Mexicano del Seguro Social le fue encomendado por el Congreso de la Unión, y c).- El interés público existente para que dicha prestación sea suministrada con eficiencia y oportunidad en beneficio de los asegurados.

Precedentes:

Amparo en revisión 303/88. Reckitt and Coleman de México, S.A. DE C.V., 23 de agosto de 1988. Unanimidad de 18 votos de los ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y del Río Rodríguez, en el sentido del proyecto; los ministros Alba Leyva, Azuela Guitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, González Martínez, Villagordoa Lozano, Díaz Romero, y Schmill Ordoñez, se manifestaron en contra del considerando cuarto del proyecto, en el sentido de que las cuotas obrero-patronales no son de naturaleza fiscal. El ministro Azuela Guitrón se reservó el derecho de formular voto particular. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretaria: Rosa María Temblador Vidrio.

Amparo en revisión 163/88. Prolimp, S.A., 7 de julio 1988. 21 votos para el sentido del proyecto y mayoría de 11 votos de los Ministros de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez Velasco, Moreno Flores, y Suárez Torres en los términos del proyecto; los Ministros Alba Leyva, Azuela Guitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, González Martínez, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez, y Presidente del Río Rodríguez emitieron su voto en contra de la consideración de las cuotas obrero-patronales no son de naturaleza fiscal, los

Ministros Azuela Guitrón, Villagordoa Lozano y Schmill Ordoñez expresaron que formularán Voto Particular. Ponente: Fernández Doblado. Secretaria: Olga Estréver Escamilla.

El mismo criterio ha sostenido en los autos Amparo en revisión 1308/87, Encajes Mexicanos, S.A.; Amparo en revisión 5001/87, Mundo Viviente, S.A., y amparo en revisión 4774/87, Compañía Industrial de Orizaba, S.A., y Acabados de Río Blanco, S.A.

SEGURO SOCIAL, LEY DEL. El legislador ordinario en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deban cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón que desde el punto de vista jurídico, económico o de clase social, puede estimarse como un cumplimiento de prestación del patrón en bien del trabajador constituyendo un salario solidarizado o socializado que halle su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su reglamentaria, de tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidos dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta del Estado encargado de la prestación de un servicio público.

Amparo en revisión 4607/55.- Manufacturas Unidas, S.A., 29 de junio de 1971, unanimidad de 17 votos.

Amparo en revisión 5976/69.- Anderson Clayton & Co., 11 de enero de 1972, unanimidad de 17 votos.

Amparo en revisión 8112/68.- Empresas Longoria, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 2679/70.- Triturados y Concretos, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 3490/71.- Sociedad Kyle de México, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

(tesis jurisprudencial 111 compilación de 1985, primera parte).

SEGURO SOCIAL, LEY DEL.- Los capitales constitutivos contenidos en el artículo 48 de la Ley referida, no tiene su origen en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123 fracciones XIV y XXIX de la propia Constitución. La

primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por ello, no rige para los citados capitales los principios en el contenido de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores y beneficiarios.

Amparo en revisión 4607/55.- Manufacturas Unidas, S.A., 29 de junio de 1971, unanimidad de 17 votos.

Amparo en revisión 5976/69.- Anderson Clayton & Co. 11 de enero de 1972, unanimidad de 17 votos.

Amparo en revisión 8112/68.- Empresas Longoria, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 2679/70.- Triturados y Concretos, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 4238/70.- Grancor Internacional, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

Amparo en revisión 3490/71.- Sociedad Kyle de México, S.A., 23 de febrero de 1972, unanimidad de 15 votos.

SEGURO SOCIAL, NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL.

El legislador ordinario, en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos dedicados al sostenimiento del Seguro Social, considerando a las cuotas como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna, y su Ley Reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares con fines parafiscales, con carácter obligatorio, para un objetivo concreto de una persona jurídica que tiene a su cargo la administración de un servicio público en administración indirecta del Estado, encargado de la prestación de un servicio público. En tales circunstancias, no se puede considerar que la

obligación de subir la cuotas del Seguro Social sea de carácter civil derivada de acuerdo de voluntades. sino que su imposición deriva de la Ley.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 4607/55. Manufacturas Unidas. S.A.. 29 de julio de 1977. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Ezequiel Burgete Ferrera.

SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. NO TIENEN EL CARACTER DE CREDITOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

La circunstancia de que el artículo 135 de la Ley del Seguro Social prevenga que el capital constitutivo, entre otras cuotas que deben de pagarse al Instituto, tiene el carácter de crédito fiscal, no significa, porque no se expresa así en el régimen fiscal mexicano, que sea un impuesto, derecho, producto o aprovechamiento y la indicación de que el deber de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales tengan "el carácter de fiscal", sólo quiere decir que se asimila a ese tipo de crédito para los efectos del cobro únicamente, y no para darle en esencia naturaleza fiscal en los términos del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, y artículos 2o., 3o., 4o. y 5o. del Código Fiscal de la Federación.

PRECEDENTES:

Amparo directo DA-561/71 Hilaturas Salyazar, S.A., 6 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón.

CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS. EL LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLO SIEMPRE QUE RESPETE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 31, FRACCION IV DE LA CONSTITUCION.-

Es inexacto que el artículo 31, fracción IV de la Constitución al otorgar al Estado el poder tributario, establezca que el objeto de las contribuciones quede limitado a los ingresos, utilidades o rendimientos de los contribuyentes, pues tan restringida interpretación no tiene sustento en esa norma constitucional, que otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respete los principios de proporcionalidad, equidad y destino.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2679/89.- Metro Sistemas, S.A., 19 de septiembre de 1990. Unanimidad de 20 votos.

Amparo en revisión 2738/89.- T.H. Metálicos, S.A. de C.V., 19 de septiembre de 1990. Mayoría de 16 votos.

Amparo en revisión 3151/89.- Jorey, S.A., 19 de septiembre de 1990. Mayoría de 18 votos.

Amparo en revisión 3108/89.- Construcciones y Montajes Especializados, S.A., 3 de octubre de 1990. Por mayoría de 17 votos.

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL CORRESPONDIENTES AL SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO. LOS ARTICULOS 76 AL 81 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL (VIGENTE EL 28 DE MARZO DE 1983), NO SON VIOLATORIOS A LA CONSTITUCION, PUES ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS APORTACIONES MENCIONADAS.

De la lectura de los preceptos mencionados se concluye que es la Ley del Seguro Social la que establece la obligación a cargo de los patrones de inscribir a sus trabajadores en el régimen obligatorio del Seguro Social, que incluye, entre otros, el seguro de riesgos de trabajo. Asimismo, el artículo 77 de dicha Ley impone al patrón el deber de pagar las cuotas correspondientes de conformidad con las bases establecidas en el artículo 78 del mismo ordenamiento. En consecuencia, si los preceptos señalados contienen los elementos esenciales de las aportaciones de seguridad social, tales como sujeto, objeto, base, cuota y época de pago, entonces no violan el principio de legalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No es óbice, para concluir en estos términos, el hecho de que los preceptos mencionados aludan al Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo, puesto que regulan únicamente las disposiciones generales y señalan los pasos a seguir para el exacto cumplimiento de la Ley.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 10424/83. Estambres y Lanás, S.A., 12 de septiembre de 1991. Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de 19 votos de los señores ministros: Presidente: Schmill Ordoñez, de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Azuela Guitrón, Alba Leyva, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Adato Green, Cal y Mayor Gutiérrez, Gil de Lester, González Martínez, Villagordoa Lozano,

Moreno Flores, García Vázquez, Lanz Cárdenas, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez. los ministros De Silva Nava, Magaña Cárdenas, Fernández Doblado, Llanos Duarte, Moreno Flores, y García Vázquez manifestaron que votaron en relación con el fondo del asunto, porque los obligaba el resultado de la votación efectuada el veintidós de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, y expresaron su inconformidad con las consideraciones que estiman que las cuotas obrero patronales son de naturaleza fiscal; Azuela Guitrón, López Contreras, Adato Green, y el Presidente Schmill Ordoñez manifestaron su inconformidad con algunas consideraciones relativas a aspectos diferentes a los que hizo referencia de Silva Nava; y Lanz Cárdenas, Díaz Romero y Chapital Gutiérrez precisaron que su voto se refirió a los puntos resolutivos cuarto y quinto y a las consideraciones que los rigen. Ausentes: Rodríguez Roldán, y Rocha Díaz. Ponente: Clementina Gil de Lester. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

Tesis número LV/91 aprobada por unanimidad por el Tribunal en Pleno en sesión privada celebrada el miércoles trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno, por unanimidad de 15 votos de los señores ministros: Presidente en funciones Atanasio González Martínez, Carlos de Silva Nava, Samuel Nava Leyva, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Guitrón, y Juan Díaz Romero. Ausentes: Presidentes Alises Schmill Ordoñez, Noé Castaño León, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Ignacio Magaña Cárdenas y José Trinidad Lanz Cárdenas. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y uno.

Ahora bien, en la sentencia dictada en relación con el Amparo en revisión 10424/83, el pleno de la Suprema Corte de Justicia se aparta del criterio sustentado en la Tesis Jurisprudencial 111, ya que considera que las aportaciones de seguridad social tienen naturaleza tributaria; de esta manera se interrumpe el criterio sostenido hasta la fecha. En efecto, dicha resolución en su parte conducente expresa que:

Y, aun cuando es cierto que la tesis jurisprudencial 111 (Compilación de 1985, primera parte), se ha establecido que las cuotas obrero-patronales cubiertas al Instituto Mexicano del Seguro Social son de origen gremial y desde el punto de vista jurídico constituyen un salario solidarizado que se funda en el artículo 123 constitucional, negándose su

naturaleza fiscal, este Pleno se aparta de dicha jurisprudencia para reconocer que independientemente de su origen, tales aportaciones son en la actualidad de naturaleza tributaria, por las razones que a continuación se expresan.

La Ley del Seguro Social, establecía en su artículo 135 que "El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo", lo que obligaba al IMSS a promover juicios ejecutivos ante los tribunales competentes en contra de las personas incumplidas o morosas en el pago de las cuotas obrero-patronales.

La situación jurídica que establecía originalmente este precepto no duró mucho tiempo, porque en el Diario Oficial de la Federación del veinticuatro de noviembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, se formó el citado artículo 135, para precisar lo siguiente:

"Artículo 135.- la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las fases oficiosas y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas por la vía económico-coactiva. Lo obtenido en oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos".

Posteriormente, mediante reformas publicadas el veintiocho de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve, se adicionó este precepto 135 para dar carácter fiscal también a las obligaciones de pagar los intereses moratorios y los capitales constitutivos; asimismo, para que el cobro de los créditos, en la vía económico coactiva, se ajustara a las bases señaladas por el Instituto.

En estas mismas reformas acabadas de mencionar, se introdujo en los dos primeros párrafos el artículo 33 de la ley en cita, la novedad de que "la obligación de enterar las cuotas vencidas, prescribirá a los cinco años de la fecha en que se hicieron exigibles.

"La prescripción se regirá en cuanto a la consumación, suspensión e interrupción, por las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación".

La exposición de motivos de dichas reformas de 1949, explica al respecto: "Se amplía a cinco años el plazo para que se consume la prescripción de la obligación de enterar las cuotas vencidas, siguiéndose la misma regla que con relación a los créditos del fisco federal contiene el Código Fiscal de la Federación, por cuyas normas se regirá la consumación, suspensión e interrupción del término prescriptivo".

Como puede advertirse de lo relatado anteriormente, a este marco jurídico corresponde, en lo esencial, en el criterio contenido en la mencionada tesis jurisprudencial 111 (compilación de 1985, primera parte), que rechaza la naturaleza fiscal de las cuotas obrero-patronales, resulta razonable en ese entonces la ponencia porque si bien era cierto que ya había quedado atrás la caracterización original de que sólo podían constituir títulos ejecutivos que daban acción para acudir a los tribunales, igualmente cierto era que no existían todavía los elementos legales suficientes que permitieran identificar dichas aportaciones con los tributos; la constante transformación de los caracteres de los aportes mencionados, la constitución del Instituto en organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos, liquidarlos y percibirlos e, inclusive, la analogía de las cuotas obrero-patronales con los créditos fiscales para efectos de la prescripción, no cambiaban su esencia, pues el efecto fundamental de la semejanza de lo fiscal radicaba en la calidad del pago, y de ahí derivaba la posibilidad de acudir a la vía económico coactiva, la sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y la intervención de las Oficinas Federales de Hacienda; por ello era justo el criterio contenido en la tesis jurisprudencial aludida, que sólo descubría fines

parafiscales en las cuotas obrero-patronales y que entendía que únicamente para su cobro se asimilaban a los tributos.

Sin embargo, las normas que configuran el carácter jurídico de las aportaciones examinadas no han quedado inertes, sino que han seguido cambiando y ya, en la actualidad, han transformado su esencia.

Efectivamente, el 1o. de abril de 1973, entró en vigor una nueva Ley del Seguro Social, cuyos artículos 267, 268 y 271, reintentaron en esencia, lo dispuesto por el artículo 135 de la ley anterior, pero en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, se reformó el citado artículo 271, otorgando atribuciones al IMSS, por primera vez, para cobrar coactivamente las liquidaciones no cubiertas con oportunidad, mediante oficinas dependientes directamente de él, con sujeción al procedimiento administrativo de ejecución del Código Fiscal de la Federación, teniendo el instituto facultades para resolver los recursos propuestos en contra de dicho procedimiento.

Más importante aun, en la cuestión examinada, fue la expedición del nuevo Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1981, cuyo artículo 2o. clasifica las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, y define las segundas de la siguiente manera:

“...II. aportaciones de seguridad social son las establecidas en ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de 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”, especificando más adelante que cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hacen mención la fracción II, “...las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social...”.

Con esta innovación culmina el proceso evolutivo iniciado, como ya se indicó, en 1944 y que paso a paso fue otorgando características fiscales a diversos aspectos relacionados con las cuotas obrero-patronales, sólo que

en esta última ocasión el cambio no fue simplemente cuantitativo, ni cayó sobre elementos accesorios, sino que afectó la esencia jurídica de las aportaciones, transformando su calidad, pues a la luz de la Constitución y de la legislación vigente, en la actualidad son auténticos tributos.

En efecto, de acuerdo con la fracción IV, del artículo 31 Constitucional, "son obligaciones de los mexicanos: "...IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, del Distrito Federal, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", observándose desde luego que tal mandato no define lo que son las contribuciones, ni establece su clasificación y tampoco especifica sobre que materias pueden recaer, sino que la decisión de todos estos elementos fundamentales y otros muchos, los deja a lo que dispongan las leyes, de donde cabe considerar que si el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1981 hace la clasificación de las contribuciones, entre las que define a las aportaciones de seguridad social, cuyos elementos se avienen perfectamente a las aportaciones obligatorias que establece la Ley del Seguro Social, éstas son de naturaleza fiscal.

Por otra parte, cabe señalar que la recaudación de la cuotas obrero-patronales del seguro social obligatorio, se destina a los gastos públicos. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto, de Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pagos de pasivo que realizan los órganos del Estado y los organismos descentralizados; desde el punto de vista formal, está determinado en los presupuestos de egresos, y desde el punto de vista material, gasto público es el gasto destinado a la realización de la función pública, a satisfacción de las necesidades colectivas o sociales o el que se destina a los servicios públicos.

Todas esas características se dan en el caso de las mencionadas aportaciones, pues además de que se acostumbre relacionarlas en las leyes de ingresos de la Federación, como ingresos que percibirá ésta, también están enumerados en el correspondiente presupuesto de egresos de la Federación y se destinan a la satisfacción de un servicio público, pues

como se establece en el artículo 4o. de la Ley del Seguro Social, "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

Es cierto que al referirse a la obligación de contribuir para los gastos públicos, la fracción IV del artículo 31 constitucional especifica: "...así de la Federación, Distrito Federal, como del Estado y Municipio...", mientras que el IMSS es un organismo público descentralizado, pero también lo es que no debe entenderse la transcrita disposición en el limitado sentido de que cuando alude a la Federación, Distrito Federal, Estado o al Municipio, se está refiriendo solamente a la administración pública centralizada, pues ninguna razón conduce a efectuar esa distinción que la norma interpretada no autoriza, tomando en cuenta, por otra parte, que el artículo 90 de la Carta Magna, al establecer que la administración pública federal puede ser centralizada o paraestatal, otorgando el fundamento constitucional para que la Federación atienda un servicio público, como lo es el de seguro social obligatorio, por conducto de un organismo público descentralizado.

Así, de esta manera se ha erigido al Instituto Mexicano del Seguro Social como parte integrante de la administración pública federal, en un organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos que como ya se vio, son fiscales; para establecer las bases de su liquidación; para liquidarlos, cobrarlos y percibirlos; y, en su caso, para cobrar las aportaciones mediante el procedimiento administrativo de ejecución, ya sea por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda o a través de oficinas propias, las que pueden resolver los recursos correspondientes.

Estas relevantes atribuciones otorgadas al IMSS, sobre los particulares deudores de las cuotas obrero-patronales, confirman la transformación fiscal de que éstas ha efectuado el Código Fiscal de la Federación, pues dicho cambio cualitativo es la medida más eficaz de que la equidad jurídica aconseja para la protección de los obligados, ya que aunque están sujetas al tratamiento de deudores fiscales con todos los inconvenientes y desventajas que ello representa, también tendrán todos los beneficios establecidos por la Constitución y las leyes para los causantes de los tributos, entre los que destaca el derecho de exigir que las mencionadas

aportaciones, como toda contribución, se ajuste a los requisitos de validez que establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

En las relacionadas condiciones, procede concluir que existe mérito para interrumpir la tesis jurisprudencial III (compilación de 1985, primera parte), y establecer que de acuerdo con la legislación vigente en la actualidad, las cuotas obrero-patronales del seguro social obligatorio, son de naturaleza fiscal.

En relación con este criterio, se resolvieron en el Tribunal Pleno los amparos en revisión: 3421/84, promovido por Automotores La Villa, S.A., fallado el 14 de noviembre de 1989, habiéndose aprobado el criterio relativo por mayoría de 12 votos, siendo ponente el Ministro Juan Díaz Romero y secretario José Luis Rodríguez Santillán; 5339/87, promovido por J. Walter Thompson de México, S.A. y otros, fallado el 14 de noviembre de 1989, habiéndose aprobado el criterio relativo por mayoría de 12 votos siendo ponente el Ministro Ulises Schmill Ordoñez y secretaria Martha Moyao Nuñez; 6001/87, promovido por Sanborns, S.A., fallado el 15 de noviembre de 1989, aprobándose el criterio relativo por mayoría de 12 votos, siendo ponente el Ministro Mariano Azuela Guitrón y secretaria Lourdes Ferrer MacGregor; 2021/88, promovido por Colgate Palmolive, S.A., fallado el 15 de noviembre de 1989, aprobándose el criterio relativo por mayoría de 12 votos, siendo ponente la Ministra Victoria Adato Green y secretario Alvaro Ovalle Alvarez; 1501/88, promovido por Talleres Rotográficos Zaragoza, S.A. de C.V., fallado el 15 de noviembre de 1989, aprobándose el criterio relativo por mayoría de 12 votos siendo ponente la Ministra Victoria Adato Green y secretario Alvaro Ovalle Alvarez; 765/88, promovido por Bebidas Purificadas de Acapulco, S.A. de C.V., fallado el 21 de noviembre de 1989, aprobándose por mayoría de 11 votos, siendo ponente el Ministro Mariano Azuela Guitrón y secretario Lourdes Ferrer MacGregor.

Luego entonces, las aportaciones de seguridad social dada su naturaleza actual, de carácter fiscal, deben sujetarse a los principios que prevé el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto podemos afirmar que en relación con la naturaleza jurídica de las cuentas de seguridad social, tanto en la legislación como en la jurisprudencia, hay una evolución en las consideraciones al respecto, que culmina en el criterio que considera a éstas como contribuciones. Lo anterior tiene como ventajas: la existencia de un procedimiento económico coactivo para cobrar dichas cuotas; el poder actualizar saldos deudores; un procedimiento de justicia administrativa altamente justificada para admitir controversias entre particulares y el Estado.

Al considerarse a las cuotas de seguridad social como contribuciones, resulta necesario que se cumpla con los requisitos de proporcionalidad, equidad e igualdad consignados en la fracción IV del artículo 31 constitucional. El más alto Tribunal de la República sostiene el siguiente criterio en relación con la proporcionalidad y equidad

PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ART. 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculado con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones

permitidas, plazo de pago etc., debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables; de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985. Primera Parte. Tribunal Pleno. México, 1985, pp. 190 y 191).

2 CUOTAS DEL SAR

Las cuentas del SAR, han suscitado la reflexión de estudiosos de la materia quienes no se han pronunciado con claridad respecto de la naturaleza jurídica de las cuotas del SAR. Es iniciativa la postura del ex Subprocurador Fiscal, Luis Carvallo Balvanera, quien sobre las cuentas del SAR opina que: "La cuestión relativa a la naturaleza de las aportaciones de seguridad social ha sido replanteada nuevamente por el legislador, a raíz del establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro...", ello obedece a que tanto la aportación patronal del 2% para el seguro de retiro, como la del 5% para la vivienda, tienen una estructura legal diferente a la que hasta la vigencia de la reforma habían tenido las aportaciones de seguridad social.

Efectivamente, las aportaciones al SAR que hacen los patrones, tienen entre otras características diferenciadoras, que se constituyen en depósitos bancarios en cuentas abiertas a nombre de cada uno de sus respectivos trabajadores; que éstos tienen derechos directos tanto sobre tales depósitos como sobre los intereses que se deben generar a su favor, como son los relativos al retiro total o parcial del saldo para su disposición o para la adquisición de una pensión vitalicia cuando se cumplan los plazos y condiciones que la propia Ley señala; que con cargo al saldo se tiene derecho a contratar un seguro de vida, y que el derecho al saldo de los depósitos se transmite a los beneficiarios del trabajador en caso de muerte y concluye que "...la naturaleza de las aportaciones de seguridad social

tendrá que mantenerse en estudio, y el examen referirse a sus distintas especies, dado que como hemos visto, adoptan características muy distintas entre sí".

Una interpretación que podría darse a las cuotas del SAR para encuadrarlas dentro del régimen contribuciones sería el siguiente:

a) El sujeto obligado (patrón), entera las cuotas mediante el pago que hace en los bancos, estos las reciben por cuenta y orden del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, estos organismos descentralizados destinan al gasto público de seguridad social dichas aportaciones al ordenar a los bancos que abran a cada trabajador derechohabiente una cuenta individual SAR con sus respectivas subcuentas, constituyendo la prestación en favor del trabajador de los recursos que recibe de parte del Seguro Social. En cuanto destinar los recursos a créditos a cargo del Gobierno Federal, o en su momento a sociedades de inversión operadoras de cuentas del SAR, esto sería el régimen de inversión a que están sujetos estos recursos a efecto de garantizar que cuando se cumplan los supuestos legales el trabajador tenga la seguridad de que la institución de crédito podrá saldarle su cuenta.

El régimen de inversión de los recursos del SAR no desvirtúan su concepto de contribuciones ya que de acuerdo al criterio del Ministro Mariano Azuela Guitrón tendríamos:

1. El sujeto activo son entes públicos (IMSS o INFONAVIT).
2. La obligación de pagar la cuenta del SAR se encuentra prevista en ley.
3. La obligación de cubrir las cuentas del SAR es impuesto unilateralmente por el Estado en virtud de su poder de imperio y no queda a la voluntad de las partes su cumplimiento.
4. La SHCP y los institutos de seguridad social gozan de facultades para averiguar la existencia del hecho imponible, determinarlo, fijarlo en cantidad líquida y cobrarlo.

5. Los ingresos se destinan al gasto público de seguridad social al otorgar los institutos la prestación de la cuenta individual a cada derechohabiente.

El régimen de inversión de los recursos del SAR, es congruente con las facultades de las autoridades hacendarias y bancarias de determinar los sistemas idóneos para proteger los intereses de los cuentahabientes de las instituciones de crédito.

Esta interpretación no está exenta de crítica ni se considera que sea la única en virtud de que existe cierto grado de confusión en los preceptos legales que regulan el sistema de cuenta del SAR.

3 DESCRIPCION JURIDICA DE LAS CUENTAS DEL SAR

Las cuentas del SAR, tienen su origen en un mandato legal aplicable, en sus relaciones laborales, a los trabajadores sujetos a las leyes del Seguro Social, del INFONAVIT y del ISSSTE, por su objetivo, alcance y naturaleza constituye un elemento complementario de las prestaciones de seguridad social.

Para una monografía que se acerque a la mecánica y sentido de los sistemas de ahorro para el retiro, es necesario considerar el objeto y contenido que animaron la creación de los mismos. En este sentido debe tomarse en cuenta que estamos en presencia de una figura atípica dentro de nuestro derecho público, referido a los mecanismos propios de la seguridad social, y dentro del derecho privado, como una más de las operaciones pasivas que realizan las instituciones de crédito y entidades financieras. El análisis detallado de sus elementos no puede perder de vista la naturaleza híbrida del SAR, entre pública y privada, y desde este punto de vista dejar de lado soluciones simplistas impropias para figuras complejas.

La exposición de motivos del Decreto para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro es recurrente en su mención a la naturaleza pública y social de los sistemas de ahorro para el retiro, se refieren como fundamentación última al artículo 123 de la Constitución el cual crea la noción de los derechos de los sectores sociales, en este caso de los trabajadores y los protege con un régimen de seguridad social.

En idénticos términos la iniciativa del decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE, plantea como uno de los objetivos principales del Gobierno de la República, "pugnar por las condiciones de bienestar de los mexicanos mediante el establecimiento de seguros prestaciones y servicios sociales oportunos, eficaces y suficientes".

Entonces, no queda duda del carácter público y del interés social que anima desde su creación a los sistemas de ahorro para el retiro. Idea que queda patente con la declaración que hace el dictamen que se cita "Dichos sistemas de ahorro fueron creados con el objeto de que los trabajadores pudieran mejorar su situación económica al momento de su retiro, al quedar incapacitados temporal o parcialmente, o bien, para mejorar la situación económica de su familia en caso de fallecimiento".

Por otra parte, el legislador reconoció en principio que los sistemas de ahorro para el retiro, se constituían también en una figura que impactaría sobre el mundo del derecho privado, esto es, en un ámbito en el que la autonomía de la voluntad debía tener un campo de acción y debería ser respetado. De este modo, el dictamen de la Cámara de Diputados que se cita prevé una segunda etapa en la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, "en donde los trabajadores cuentahabientes pueden decidir la inversión de los recursos de las subcuentas de retiro en productos de la industria aseguradora o bien en alternativas financieras a través de sociedades de inversión".

La presencia de arbitrajes, contratos de apertura de cuenta y de planes de pensiones privados en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son una muestra de que en efecto, estos sistemas fueron creados para actuar concertadamente con el ámbito de libertad de los ciudadanos.

De lo anterior, deben derivar algunas conclusiones que informan la metodología a seguir en este estudio:

1. La base fundamental de los sistemas de ahorro para el retiro se encuentra situada en el ámbito del derecho público, como parte de la seguridad social, en tal sentido, debe entenderse como un conjunto de disposiciones de orden público e interés social, inembargables, imprescriptibles e irrenunciables.
2. El ámbito de la autonomía de la voluntad se encuentra limitado por las disposiciones de orden público que lo regulan, de ahí que los contratos puramente mercantiles que lleguen a celebrarse en su desarrollo se encuentran matizados por normas de carácter obligatorio y coercibles.

En los puntos siguientes se presenta un análisis detallado de los elementos jurídicos de la cuenta individual del SAR, dirigido principalmente a aclarar el problema de la manifestación de la voluntad en los actos que conforman tales cuentas.

Naturaleza jurídica de las cuentas de los sistemas de ahorro para el retiro.

Las cuentas del SAR, tienen su fundamento en los artículos 183-C de la Ley del Seguro Social, 90 Bis-C de la Ley del ISSSTE y 29 fracción II de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Puede apreciarse que el legislador, mediante una disposición autoaplicativa, crea un estado jurídico que constriñe a los particulares a realizar una acción, sin que la voluntad de los propios particulares sea relevante.

No podemos hablar de que en un primer momento, la Ley haya suplido la voluntad del gobernado, para mayor exactitud, del administrado, sino que el Estado impone una verdadera obligación a cargo de los propios administradores y aún de sus órganos internos, en su carácter de rector de

la economía nacional. En palabras de Kelsen: "Decir que la conducta de un hombre es exigida por una norma objetivamente válida, significa lo mismo que afirmar que el hombre está obligado respecto de su conducta. En la medida que el hombre actúa como la norma lo exige, cumple con su obligación, acata la norma; con su comportamiento opuesto, en cambio, viola la norma, o, lo que es lo mismo, viola su obligación",³⁷

Los artículos mencionados coinciden en tres elementos fundamentales:

- a) La obligación de cubrir cuotas y aportaciones por concepto de ahorro para el retiro y la vivienda.
- b) La obligación de los patrones de entregar los recursos correspondientes a retiro y vivienda en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), quienes actúan por cuenta y orden de los institutos de seguridad social.
- c) La obligación de abonar dichas cantidades en las cuentas individuales del SAR, abiertas a nombre de los trabajadores.

Otros mecanismos más que conforman la totalidad del esquema de operaciones SAR serán analizados más adelante. Por lo pronto podemos deducir algunas conclusiones para determinar alguna noción de la naturaleza jurídica de las cuentas de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

I. Se establece una obligación jurídica derivada de un acto legislativo donde un patrón está obligado a enterar cuotas y aportaciones, en favor de los trabajadores a su servicio y donde las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas están obligadas a recibirlas por cuenta y orden de tales institutos. A esta relación, la llamaremos principal porque es condición previa y ordena a las demás relaciones que en el punto siguiente se analizan.

³⁷ KELSEN, Hans *Teoría Pura del Derecho*, Ed. UNAM, México, 1983, p. 29

En esta relación principal encontramos, por ministerio de ley, a dos obligados, banca y patrones, frente la orden legal coercitivo, derivado de la actividad reglamentaria administrativa del Estado, que tutela y protege un derecho, de fundamento constitucional, en favor del trabajador.

Respecto a este punto, conviene recordar la doctrina del derecho administrativo, Gabino Fraga menciona que "siendo las situaciones jurídicas generales una parte del ordenamiento jurídico existente, se encuentran los actos jurídicos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica general. Estos actos constituyen, dentro de la terminología jurídica tradicional, el llamado derecho objetivo o simplemente el derecho, pues el tipo de estos actos es la Ley".

Gabino Fraga comenta como Duguit llama a estos actos "actos regla", dando a entender con esta designación que ellos constituyen normas de carácter general y abstracto; y Jéze los designa simplemente "actos creados de situación jurídica general, legislativos o reglamentarios".³⁸

II. Existe una serie de relaciones jurídicas secundarias, supeditadas a la principal ya estudiada, con mayor o menor importancia de la autonomía de la voluntad, entre estas relaciones observamos las particularidades del manejo de la cuenta, que se celebra entre el patrón y la institución de crédito o entidad financiera autorizada, el retiro que el trabajador hace una vez cumplidos los supuestos de la Ley, de los fondos de su cuenta; y el cobro de las comisiones bancarias autorizadas.

Lógica consecuencia será el que, la voluntad de las partes involucradas únicamente tenga relevancia en los casos de las relaciones secundarias, no así en la relación principal en donde las partes libran su obligación haciendo o dejando de hacer lo que la normatividad aplicable les ordena.

Ahora, podemos ensayar una noción de la naturaleza jurídica a las cuentas individuales de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

³⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, vigésima quinta edición. Ed. Porrúa, México, 1986. p. 33

La cuenta individual del SAR, es un acto jurídico complejo, compuesto de una relación jurídica principal identificada con el cumplimiento de una norma de observancia general, impuesta para proteger un derecho constitucional derivado del deber del Estado de proporcionar seguridad social, y el correlativo derecho de los trabajadores.

Los actos jurídicos que integran las cuentas de los sistemas de ahorro para el retiro

Una vez establecida la naturaleza compleja de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con la finalidad de estudiar la importancia de la manifestación de la voluntad de los implicados, conviene enlistar y analizar el orden con el que suceden los actos jurídicos que conforman las cuentas del SAR.

Apertura de cuentas del SAR a favor de los trabajadores.

Los Artículos 183-C de la Ley del Seguro Social y 90 Bis-C, así como las reglas Décima Novena de las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores Sujetos a las Leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Apartado A) y Décima Quinta de las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores Sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Apartado B); establecen la obligación de las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas de abrir cuentas individuales, mismas que estarán integradas por dos subcuentas: la del seguro de retiro o ahorro para el retiro, según se trate y la de vivienda.

Las reglas aludidas establecen, como mecanismos los siguientes:

a) En la solicitud para la apertura de la cuenta que realiza el patrón, en donde se registra como titular de la cuenta al trabajador, en adelante

cuentahabiente, se prevé además la obligación de presentar el SAR-04 cuya información es sustancial para la cuenta.

Sin ahondar demasiado en los pormenores que estas reglas establecen, es conveniente analizar el término "solicitud" ahí utilizado.

En una primera lectura parecería ser que esta simple solicitud fuera suficiente para dar cumplimiento a la obligación del patrón que la ley consigna, y que el acto de abrir las cuentas bajo la titularidad de los trabajadores cuentahabientes, con todos los requisitos que se imponen, actualizará el cumplimiento de la obligación legal del banco, quedando únicamente pendientes para ambos sujetos las obligaciones de tracto sucesivo como son el manejo de la cuenta y el seguir realizando el entero de las cuotas y aportaciones.

Resulta ilustrativo al respecto la opinión de Gabino Fraga: "Es obligación pública el deber impuesto a los particulares por la ley o por un acto especial de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones (positivas o negativas).

Esta obligación se distingue claramente de la obligación civil, por la diversidad del régimen jurídico a que está sujeta, pues en virtud de su conexión con las atribuciones del Estado, las normas que le son aplicables son normas de derecho público, es decir, normas diversas de las que se destinan a regular las relaciones de la vida privada".³⁹

Las obligaciones de abrir las cuentas del SAR y hacer las aportaciones correspondientes son obligaciones directamente impuestas por la ley sin necesidad de previo acto especial de autoridad, en términos del propio Gabino Fraga. En tal sentido, la obligación surge ipso iure, inmediatamente, sin requerir acto intermedio. En términos más sencillos, con el entero de cuotas y aportaciones que se cumple con la Ley, los demás elementos vienen a hacer accesorios, algunos susceptibles de omisión como se verá.

³⁹ Ibidem, p. 426.

b) Las reglas Vigésima y Décima Sexta de las Reglas Generales apartados A y B respectivamente, señalan que para la apertura de las cuentas individuales, las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, deberán celebrar con cada uno de los cuentahabientes un contrato que contenga el clausulado mínimo que las propias reglas determinan a manera de modelo.

Varias preguntas se presentan en este supuesto, así cabe interrogarse si es necesario un acto *inter partes* para dar cumplimiento a un mandato legal, o bien, si no es suficiente la conducta del obligado para cumplir lo que la Ley le ordena. Dicho de otro modo, es necesario aclarar si este contrato puede establecer alguna especie de modalidad al acto normativo; si puede de alguna manera ser relevante la voluntad de las partes expresadas en un contrato creador de derecho frente a una disposición general y coactiva que exige de antemano la misma conducta.

En puntos posteriores se analizará a fondo este problema, mediante el estudio de cada uno de los elementos que conforman la teoría de las obligaciones, apuntadas ya las preguntas a resolver nos limitaremos a proponer un principio general que defina la relación entre la voluntad del particular y la actividad coercitiva del Estado.

En principio no existe fundamento alguno para exigir a los gobernados ninguna condición adicional a lo que la ley establece para verificar el cumplimiento de la obligación, menos aún existiría la posibilidad de que el gobernado equipare la manifestación de su voluntad al imperio de la ley, ni aún en el caso de que ambas fueran idénticas. Explicado en términos de la manifestación de la voluntad.

a) No puede ninguna de las partes obligadas por la ley manifestar su voluntad ni obligarse en términos diferentes de los que la ley les obliga.

b) No puede ninguna de las partes manifestar su voluntad ni obligarse en términos que supongan que se incumplirá lo que la propia ley le ordena.

c) No puede la voluntad del administrado manifestarse de manera tan extensiva que suponga una ampliación del espacio de validez de una norma ni del ámbito competencial de una autoridad. En este sentido Gabino Fragnos dice que: "En un régimen constitucional como el nuestro, en el que los órganos públicos sólo obran en virtud de facultades expresas y limitadas por la ley y en el que no rige el principio de que está permitido lo que la ley no prohíbe, vendría a darse facultades al particular para que quitara los límites que la ley ha creído conveniente poner a la esfera de la actividad de aquellas y permitir una intromisión de intereses particulares en una cuestión que sólo es regulada por el interés general".⁴⁰

Por lo tanto, no puede considerarse una auténtica manifestación de la voluntad aquella que sólo puede dirigirse a un fin definido y predeterminado, y que además carece de fuerza suficiente para crear estados jurídicos.

4 ANALISIS DE LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN UNA CUENTA DEL SAR

Al referirnos a las partes que se sujetan a las relaciones jurídicas de las cuentas del SAR, deben tomarse en cuenta dos grandes puntos de vista, el de la relación del administrado cumpliendo una norma general o bien recibiendo el beneficio de una prestación de seguridad social y el de los particulares que llegan a acuerdos de voluntad subordinados a esa primera relación, pero que no crean nuevos estados jurídicos.

Los Institutos de Seguridad Social.

Estos organismos de derecho público se encuentran constreñidos a las rígidas estructuras del principio de legalidad consagrado en la Constitución.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 429.

Los institutos de seguridad social son órganos descentralizados de la administración pública federal, y por el servicio que prestan tienen la naturaleza de organismos fiscales autónomos, a excepción del ISSSTE.

En la inteligencia de que, por su personalidad jurídica que se encuentra originada en una ley de observancia general de carácter público, esta clase de organismos limita su voluntad al ejercicio de los actos para los que la ley los ha facultado y para los cuales fueron creados. Siguiendo la explicación de Gabino Fraga, de la cual nos hemos servido, "la atribución que se ejercita por medio del organismo es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la administración central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde".⁴¹

De lo anterior, cabe decir que para el caso de las cuentas del SAR, la actuación de los institutos de seguridad social se limita a su carácter de procuradores de los derechos de los trabajadores en lo que a su especialización se refiere, no participan, por ese motivo, en ninguna operación a título de particulares ni puede exigírseles acto de autoridad alguno en ese sentido.

Las operaciones que se verifican entre los institutos de seguridad social y el Banco de México atienden también a causas directamente derivadas de la ley, y por su naturaleza no son materia de este estudio. Baste decir que, además de cumplir los principios afirmados sobre la voluntad y las disposiciones legales, por el carácter de sus actividades se encuentra lejos de concurrir en actos que requieran la voluntad de las partes en materia del SAR.

Instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas.

Las instituciones de crédito y las entidades financieras para efectos de los SAR, son personas morales de derecho privado: instituciones de

⁴¹ *Ibidem*, p.201.

banca múltiple y los intermediarios financieros, o bien de derecho público, instituciones de banca de desarrollo bajo la figura de las sociedades nacionales de crédito.

Las instituciones de banca múltiple se encuentran sujetas a las operaciones del SAR no por actos autónomos de su voluntad sino por una obligación legal de recibir las cuotas y aportaciones de los sistemas de ahorro para el retiro.

Basado en el principio de la rectoría del sistema bancario por el Estado, con el sentido y alcances que señala el artículo 4º de la Ley de Instituciones de Crédito y el interés público de las funciones que realizan, como lo establece el artículo 1º de dicha ley, se puede afirmar que la peculiar actividad de las instituciones de crédito y de las entidades financieras, si bien se desarrolla dentro del ámbito de la actividad de los particulares, está limitada por disposiciones de orden público que no pueden omitir o modificar así los sistemas de ahorro para el retiro.

Estas entidades operan mediante autorizaciones intransmisibles, otorgadas por el Gobierno Federal. Lo cual, además de la discrecionalidad y revocabilidad de dichas autorizaciones, fortalece la idea de la intervención del Estado en la actividad bancaria y en el espacio jurídico de la autonomía de la voluntad de las personas morales que se analizan.

Una vez vistos estos antecedentes, podemos abordar el carácter de las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas, como sujetos de una relación derivada de cuentas del SAR.

Desde el punto de vista de su desempeño como sujetos de una operación del SAR, las instituciones de banca múltiple y las entidades financieras autorizadas presentan varias características: Son sujetos obligados por una ley de orden público para prestar un servicio a un grupo social determinado en la ley, en cumplimiento de la obligación impuesta por las normas de seguridad social. En este sentido puede afirmarse que la autonomía de la voluntad de estas personas morales en este caso, y su facultad de obligarse en términos mercantiles son absolutamente irrelevantes pues se encuentran limitadas a aun simple hacer,

predeterminado sin su consentimiento y aún en su contra, por una norma de observancia general.

Existe una relación jurídica aparte, nos referimos a la expresión "por cuenta y orden de los institutos", que se utiliza en la ley.

Si bien pudiera interpretarse como una forma de representación y aún de mandato, no debe perderse de vista el hecho de que nos encontramos ante un mandato de ley, y la disposición expresa de los mecanismos para su cumplimiento. Como más adelante se verá, no se cumplen las notas fundamentales del mandato o de la representación, sin embargo desde ahora podemos anotar los siguientes elementos:

a) El artículo 90 Bis-H de la Ley del ISSSTE, así como el correlativo artículo 183-H de la Ley del Seguro Social, prevén que es obligación de la banca múltiple y de las entidades financieras autorizadas, llevar las cuentas individuales del SAR, actuando por cuenta y orden de los institutos.

Sin embargo esta mención es omisa en la Ley del INFONAVIT.

b) Atendiendo a la noción gramatical de ambos términos, tenemos que:

"Por cuenta de.- En nombre de alguien o algo, o a su costo, y Orden.- Mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar".⁴²

De lo anterior tenemos que, siendo correcto el uso del lenguaje en la ley, las instituciones de crédito y las entidades financieras ejecutan un orden de los institutos, aceptando un pago por su cuenta.

Esto no necesariamente debe identificarse con la figura jurídica de la representación, menos aún con el mandato, sino simplemente como un mecanismo administrativo mediante el cual el obligado se apega al cumplimiento del orden legal.

⁴² Ibidem, p.1483.

c) No encontramos evidencia de que se establezca algún tipo de relación bilateral entre institutos, instituciones de crédito o entidades financieras, sino deber legal a que se obligan los últimos por ministerio de ley.

Patrones.

Los patrones son los obligados en materia de seguridad social, sus obligaciones se instauran sin su consentimiento, y aún en contra de su voluntad.

Prácticamente podemos decir que la expresión de la voluntad de los patrones, en materia de ahorro para el retiro resulta del todo irrelevante, ya que el supuesto que da origen a la obligación de enterar las cuotas y aportaciones de seguridad social no es la voluntad de parte sino una norma de observancia general que tutela una garantía social.

En sentido estricto, las leyes de seguridad social al igual que las del trabajo tienden a mantener el equilibrio entre los elementos de la producción, el capital y el trabajo, por lo tanto su naturaleza es pública y de ningún modo, bajo ninguna figura, puede devenir al ámbito de las actividades privadas.

Restringiéndonos al campo de los sistemas de ahorro para el retiro, vale decir lo mismo que se ha dicho para la seguridad social como género. Si bien los propios sistemas no están expresamente mencionados en el texto constitucional, no debe olvidarse que las garantías sociales, igual que las individuales, deben interpretarse de la manera más extensiva, de modo que su esfera de protección a los individuos, como a las clases sociales, sea lo suficientemente extensa para oponerse a la discrecionalidad de las autoridades administrativas, como de los grupos sociales mejor dotados para ejercer presión sobre las decisiones colectivas.

Trabajadores.

Los trabajadores son, desde el espíritu de la ley, los auténticos beneficiarios de los sistemas de ahorro para el retiro.

Debe tomarse en cuenta de que siendo ordenamientos de índole público las que regulan al SAR, como las leyes del Seguro Social, del ISSSTE y del INFONAVIT, se tienen los derechos que protegen por la mera pertenencia a un estamento o grupo social protegido por las mismas. Así, sin declaratoria o acto de autoridad alguno, se tiene derecho a las cuotas y aportaciones del SAR, y de las otras de seguridad social, por el simple hecho de pertenecer al sector trabajador, es decir, por estar sujeto a una relación de trabajo subordinado.

Podemos apreciar que se repiten los patrones ya descritos en las ocasiones anteriores, pero de un modo más claro. El hecho de que en ningún acto para la apertura de una cuenta del SAR, en estricto sentido, se requiera el consentimiento del trabajador beneficiado, se basa en la idea de que su derecho sea irrenunciable y derive de normas de carácter público e interés social. Exigir su manifestación de la voluntad sería tanto como que al iniciar una relación laboral se exigiera un compromiso entre las partes de respetar los derechos que la Constitución reconoce a las personas. Por ejemplo, una cláusula donde se compromete a ser o no ser esclavizado.

5 FIGURAS AFINES A LA OPERACION DE LA CUENTA DEL SAR

La gestión de negocios.

Empezamos por definir las notas fundamentales de la gestión de negocios para que mediante un método comparativo podamos apreciar las diferencias con la operación de una cuenta del SAR.

El Código Civil, procede definiendo la gestión de negocios a través de sus consecuencias; el artículo 1896 del código citado indica que: "El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio".

Como primera observación, es necesario analizar los sujetos que intervienen en la gestión de negocios, el dueño del negocio y el gestor. Borja Soriano, siguiendo la explicación de Baudry-Lacantinerie, menciona que "el dueño no está obligado por el hecho del gestor sino en tanto que el negocio ha sido bien administrado".⁴³

Desde esta óptica, podemos observar claramente que no son correspondientes las notas definitorias de ambas figuras, pues en realidad los institutos de seguridad social no son dueños del negocio sino autoridades legalmente facultadas para exigir, por pago espontáneo o ejecución coactiva, el cumplimiento de la obligación. De igual modo, no puede considerarse que la institución de crédito o entidad financiera o bien el patrón sean auténticos gestores pues se encuentran obligados frente a las instituciones por la buena administración de las cuentas.

A mayor abundamiento, la siguiente cita de Rojina Villegas señala que "...En la gestión de negocios hay una combinación de fuentes. Las obligaciones y derechos recíprocos de las partes se explican por un hecho jurídico voluntario lícito y por el principio de enriquecimiento sin causa. El gestor queda obligado por un hecho voluntario lícito; debe continuar la gestión, rendir cuentas y proceder con la misma diligencia que acostumbra emplear en sus propios asuntos. A su vez, el dueño queda obligado, si la gestión es útil, por el principio de enriquecimiento sin causa".⁴⁴

La representación y el mandato.

Manuel Bejarano define la representación como: "una figura jurídica que consiste en permitir que los actos celebrados por una persona (llamada

⁴³ BORJA SORIANO. Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*, octava edición, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 339.

⁴⁴ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*, décima tercera edición, T. III, Ed. Porrúa, 1985, p. 257.

representante) repercutan y surtan efectos en la esfera jurídico-económica de otro sujeto (llamado representado) como si éste último los hubiera realizado, y no afectan para nada la del representante, el cual queda ajeno a la relación de derecho engendrada por su acción".⁴⁵

Esta definición nos remite de nuevo al ya tratado asunto de la expresión: "por cuenta y orden de los Institutos", que a primera vista nos hace pensar en la figura de la representación. Sin embargo, hay que hacer notar que son muchas las diferencias existentes entre la representación así entendida y las formas que presenta el texto legal, lo cual desvirtúa la afirmación original.

La diferencia fundamental es que, siendo una condición necesaria de la representación que los efectos jurídicos causados por los actos realizados por el representante se perciban únicamente en la esfera jurídica del representado, de ningún modo en la del representante. Sin embargo, cuando una institución de crédito o entidad financiera autorizada cumple lo mandado por la ley, y por cuenta y orden de los institutos recibe el entero de cuotas y aportaciones que le hace un patrón, las consecuencias jurídicas sí impactan en su esfera jurídica, toda vez que se establece una relación típica de depositario y depositante, pero no con los patrones sino con los trabajadores cuentahabientes.

Atendiendo a nuestra idea original de que las cuentas del SAR son actos jurídicos complejos podemos enumerar las siguientes relaciones jurídicas establecidas:

- I. Entre el banco y los institutos de seguridad social, la obligación unilateral de depositar en las cuentas de balance que el Banco de México lleva a dichos institutos, pero no como un derivado de la apertura sino por un ordenamiento legal y porque habiendo actuado por cuenta de los institutos, el impacto patrimonial corresponde a éstos y no al propio banco, conclusión preliminar es que la expresión "por cuenta" significa con cargo al patrimonio de los institutos.

⁴⁵ BEJARANO SANCHEZ. Manual. Obligaciones Civiles tercera edición, Ed. Harla, México, 1984. p. 135.

2. Entre el banco y los patronos no se establece mayor relación que las obligaciones derivadas del manejo de una cuenta donde se hagan depósitos periódicos, como lo es la emisión de los comprobantes de depósito, que por otro lado junto a los formularios SAR previstos en la regulación vigente, son instrumentos en los que consta el cumplimiento de una obligación establecida entre patronos e institutos.
3. Entre trabajadores y bancos se establece la típica relación del depósito irregular de dinero, con todas las características generales de los depósitos y las particulares de las cuentas del SAR.

La clasificación que la doctrina ha hecho de los tratos de la representación, puede aportarnos nuevos datos, esta clasificación atiende a características normativas de la representación y a los efectos que surte.

La representación puede ser voluntaria cuando se genera a partir de la voluntad del autor o de las partes y legal si se genera en la Ley.

Desde luego, la mención "por cuenta y orden" no puede identificarse con la representación voluntaria, pues no nace de un acto de autoridad de los institutos que refleje el ejercicio de sus facultades para desarrollar una forma de representación y por parte de las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, éstas no emiten ninguna expresión de voluntad al respecto, lo cual por otra parte resulta irrelevante. Con esto eliminamos también la figura del mandato, ya que ésta es una de las formas de la representación voluntaria de carácter contractual.

El mandato, como lo indica el artículo 2546 del Código Civil, es un contrato por el cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encarga.

La única forma jurídica que resta explorar desde esta óptica es la representación legal, que a primera vista pareciera ser la que rige en la relación entre las instituciones de crédito, las entidades financieras y los institutos de seguridad social, sin embargo es conveniente tomar en cuenta la opinión de Manuel Bejarano al respecto: "La segunda (forma de la representación) es instituida por la Ley, sea para los menores o demás

incapaces, sea para ciertos organismos colectivos de derecho público (la representación por las autoridades tiene un origen legal)".⁴⁶

Hay que hacer notar que los casos de representación legal no pueden interpretarse de un modo extensivo o enunciativo, sino deben asumirse por disposición expresa de la ley, esto debido a que por las consecuencias jurídicas y naturaleza de la representación no pueden imponerse cargas a una persona por mera analogía o mayoría de razón. En ese sentido, es dudosa la existencia de una representación legal para el caso que se estudia.

Por otra parte, no puede asumirse la existencia de representación legal por que las instituciones de crédito y las entidades financieras autorizadas no reúnen en sus actos todas las notas fundamentales de la representación. Si bien es cierto que realizan la recepción de las cuotas y aportaciones a los sistemas de ahorro para el retiro, a eso se limita la obligación legal, por cuenta y orden de los institutos, la premisa fundamental de la representación, que establece que los efectos jurídicos únicamente se sientan en la persona del representado, no se cumple, además de que una representación enunciada de un modo imperativo en la ley y cuyo efecto jurídico real sea el de la obligación de asumir un estado de relación jurídica determinada, deviene no en una representación legal como en una disposición normativa autoaplicativa de someterse a una relación jurídica regulada por el derecho público. Decir que en este caso hay representación legal, es tanto como identificar las causas con las consecuencias.

El contrato de adhesión.

Ya se ha dicho que entre los institutos de seguridad social y la banca no existe ningún tipo de relación contractual, también se ha hecho notar que la simple solicitud de apertura de la cuenta sería suficiente para actualizar el cumplimiento de las obligaciones del SAR. Sin embargo

⁴⁶ *Ibidem*, p. 136.

hemos dejado de resolver cuestiones derivadas de la firma del contrato tipo a que se refieren las Reglas Generales sobre el SAR, apartados A y B.

Nos referimos a cuestiones tales como si la realización de tal contrato puede considerarse como un instrumento necesario para constituir una cuenta del SAR, o por lo menos idóneo y si en tal sentido puede establecerse que las cuentas del SAR sean alguna modalidad de las relaciones contractuales. De cualquier modo, y con fines de brevedad el presente trabajo se circunscribe únicamente al contrato de adhesión, que de antemano nos parece la figura más cercana a lo que se estudia.

Como una primera tarea es necesario conocer las características fundamentales del contrato de adhesión para con ello verificar si se apegan o son compatibles con la apertura de las cuentas del SAR.

La propia naturaleza del llamado contrato de adhesión está fuertemente cuestionada, Manuel Borja Soriano, siguiendo a Sallé, lo explica "Se pueden distinguir en los autores seis particularidades del contrato de adhesión: La oferta se hace a una colectividad; el convenio es obra exclusiva de una de las partes; la reglamentación del contrato es compleja; la situación que ofrece es preponderante; la oferta no puede ser discutida; el contrato oculta un servicio privado de utilidad pública.

Parece que la preponderancia de la voluntad de uno de los contratantes, imponiéndose hasta cierto punto a la otra es lo que caracteriza al contrato de adhesión"⁴⁷

Volveremos más adelante a esta enumeración de características, pero empezaremos a decir que la dudosa naturaleza contractual del llamado contrato de adhesión, surge de que no tenemos dos voluntades que se avienen a un objetivo que les es común mediante un acuerdo, sino más bien una declaración unilateral de la voluntad a la cual se adhiere un tercero.

Queda muy claro el hecho de que el contrato de adhesión se asemeja más a una norma de observancia general que a un contrato, Manuel Borja

⁴⁷ BORJA SORIANO, Manuel. *Teoría General de las Obligaciones*. Op. Cit. p. 131.

Soriano llama nuestra atención sobre las afirmaciones de Bonnacase: "Los convenios tipo se interpretan según el método aplicable a la interpretación de la Ley, con esta precisión, que en caso de duda se interpretan contra el autor de su redacción y en favor de la parte que haya aportado su adhesión".⁴⁸

Acumulando notas para una conclusión en lo particular, hay que hacer notar que estas características del llamado contrato de adhesión se agudizan en la apertura de cuentas del SAR, pues en ese caso ni siquiera una de las partes ha fijado el clausulado de dicho acto, sino que están determinadas por una norma de observancia general cuyo acuerdo no es sino mera redundancia subordinada. Por otra parte, la adhesión del tercero no puede considerarse como tal, pues al momento de la apertura de las cuentas, el patrón no se adhiere al clausulado sino refrenda o hace declaración de que cumplirá con lo que la ley le manda, declaración que por supuesto es obvia y prolija. Por último, hay que decir que no podrán ejercerse judicialmente, una vez llegado el caso, ninguna de las acciones reservadas para los que contratan, ni por la institución de crédito o entidad financiera autorizada ni por los patrones, menos aún por los trabajadores que, al menos teóricamente deberían ser los más beneficiados por la contratación; esto porque el contrato deberá ser interpretado todo con cargo al autor y en beneficio del adherente, además que no podrá bajo ninguna causa invocarse lo dispuesto en el contrato aludiendo su preeminencia sobre el texto legal.

Por otra parte, son notables las excepciones que opone la cuenta del SAR a las características originalmente enunciadas de los contratos de adhesión, entre ellos:

- a) La oferta se hace a una colectividad: si bien es cierto que la institución de crédito o entidad financiera autorizada solicita sus servicios, lo hace únicamente respecto del manejo de las cuentas ofreciendo su avío mercantil y prestigio frente a otras entidades de su ramo, no sobre el clausulado que como ya se ve está subsumido en el texto de la ley.

⁴⁸ Ibidem, p. 133.

- b) El convenio es obra exclusiva de una de las partes: ya se ha hablado de la inexactitud de esta aseveración pues el único origen cierto del clausulado es la ley, a la cual las partes ya se encuentran sometidas al menos de forma potencial.
- c) El contrato oculta un servicio privado de utilidad pública, aquí es necesario hacer algunas previsiones, pues este tipo de actos no son servicios privados de utilidad pública, al menos no en lo que se refiere a la apertura de las cuentas por el patrón, pues el servicio que se presta a los trabajadores, que poco o nada tienen que ver con el acto de apertura de cuentas. Asimismo, respecto a los institutos de seguridad social, donde no se presta un servicio privado tampoco, sino por cuenta y orden de los institutos se cumple una obligación legal.

Podemos decir que, el contrato de adhesión no es figura coherente con la apertura de cuenta y manejo de las cuentas SAR tanto por su naturaleza, por los efectos que produce como por su oponibilidad judicial.

6 LA CUENTA DEL SAR COMO DEPOSITO

A fin de analizar cómo incide la protección de los derechos de los trabajadores en el esquema de cuentas del SAR, su documentación y efectos, es necesario comenzar por un breve análisis del depósito irregular bancario de dinero, de modo que exhibidos los derechos que comprende para el depositante, podamos compararlos contra los derechos que la ley consagra a los tenedores de cuentas del SAR.

El depósito es la primera de las operaciones bancarias pasivas, está dirigida a la captación de recursos que una institución crediticia requiere para el resto de sus operaciones. El enunciado general del depósito se encuentra dentro del Derecho Civil, en tal sentido el artículo 2516 del Código Civil, indica que el depósito es un contrato mediante el cual una parte llamada depositario se obliga a recibir una cosa, mueble o inmueble, que le confía otro llamado depositante para guardarla y restituirla en el momento en que el depositante así lo solicite. Al tenor del artículo 332 del

Código de Comercio, es mercantil el depósito que se hace respecto de bienes objeto de comercio o como consecuencia de una operación mercantil en el caso bancario, existen otras condiciones que se verán en su oportunidad.

Los elementos generales del contrato de depósito son los siguientes:

- a) Es un contrato bilateral, en términos del Código Civil es consensual (Art. 2516), conmutativo, que puede ser oneroso o gratuito;
- b) Es un contrato mercantil para el caso en que intervenga una institución de crédito. (Art. 332 del Código de Comercio);
- c) La propiedad o la posesión del bien depositado;
- d) El depositario queda obligado a guardar el bien depositado y a restituirlo en las condiciones, fecha o circunstancia convenidas;
- e) En cada caso de depósito, previo a que proceda la recuperación del bien depositado, el depositante debe pagar al banco o depositante un interés, prima porcentual o cantidad de pago, en ciertos casos el depósito puede ser gratuito.

Sentadas las bases generales del depósito, procedamos a analizar las formas que adopta buscando acercarnos al depósito del SAR. Los depósitos pueden clasificarse según el bien depositado y las características de la operación del propio depósito, la clasificación más aceptada por la doctrina mercantil y financiera es la siguiente:

- a) Depósito de dinero y/o documentos en cuentas de cheques;
- b) Depósito con fines de ahorro;
- c) Depósito con fines de inversión;
- d) Depósito de títulos o documentos para su conservación o administración;

e) Depósito de valores muebles en cajas de seguridad; y

f) Depósito de dinero como pago en consignación.

Es necesario hacer notar que los depósitos aquí presentados son todos depósitos bancarios.

Para los efectos de este análisis son útiles otras clasificaciones, entre las cuales mencionamos las siguientes:

1. En razón del bien que debe restituir el banco al término del depósito:

a) Depósito regular: Cuando debe restituirse precisamente el bien depositado; y

b) Depósito irregular: Cuando debe restituirse un bien de la misma especie y cantidad.

2. Tipo de bien depositado:

a) Depósito de efectivo o títulos de crédito cobrables a la vista, genéricamente de dinero;

b) Depósito de otro tipo de bienes.

3. Fecha de recuperación:

a) Depósito retirable a la vista;

b) Depósito retirable a plazo o previo aviso.

4. Derecho transmitido en el depósito:

a) Depósito traslativo de propiedad de los bienes depositados;

b) Depósito traslativo de la posesión del bien depositado.

Antes de abordar los elementos de existencia y validez de los depósitos, adelantemos una clasificación del depósito SAR.

El depósito del SAR, es un depósito bancario irregular de dinero retirable a plazo o previo aviso, según condiciones legales determinadas, traslativo de la propiedad del bien depositado.

Cada una de estas afirmaciones serán probadas en su oportunidad. Por ahora nos acercaremos a los elementos necesarios para la existencia y validez del depósito en lo general.

Citando a Carlos Dávalos Mejía, "El objeto del depósito bancario es transmitir temporalmente la propiedad de cierta cantidad de dinero a un banco, para que éste lo utilice en sus actividades crediticias, y salvo pacto en contrario, al término del contrato, o bien periódicamente, se le entregue al depositante el interés correspondiente reintegrando la cantidad principal a su vencimiento".⁴⁹

Queda claro que no todas estas condiciones se cumplen en el depósito del SAR, pero la ley las suple imponiendo otras modalidades legales que se verán.

Por otro lado, para que haya un depósito, en lo general, debe haber dos partes capaces de realizarlo, en el caso de los depósitos bancarios, el depositario debe ser un banco autorizado para ello, en el caso de los depósitos bancarios del SAR, deber ser una institución de crédito o entidad financiera autorizada, por otra parte el depositario debe tener la capacidad habitual para contratar, aunque en cuestión de depósitos del SAR, deben tenerse las características que la Ley exige, es decir, ser un trabajador sujeto a una relación laboral, para la causahabencia del derecho, y patrón con personal a su servicio.

Resulta interesante que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, no exige una forma particular para el contrato de depósito, es decir, resulta consensual, sin embargo, es necesaria la forma escrita a manera de constancia para las entregas y reembolsos hechos en cualquier cuenta de depósito, tales constancias además son nominativas y no negociables. En materia del SAR, si bien hemos visto que no es necesario un contrato y que su forma misma es dudosa, se tiene que debe hacerse una solicitud para la apertura y la mención expresa de que ha lugar a solicitud por escrito se contempla para los casos de transferencia de cuentas, retiros

⁴⁹ DAVALOS MEJIA, Carlos. *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras*, Ed. Haria, México, 1984, p. 371

parciales y totales, siempre que se cumplan los supuestos que la ley exige para estos actos.

El SAR consta de depósitos en cuentas para ahorradores, que se divide en dos subcuentas, vivienda y retiro. Con las exigencias de la ley, su figura se acerca al depósito de dinero con fines de ahorro como tradicionalmente se le conoce, este último tiene las características siguientes:

- a) Es un depósito irregular;
- b) Es un depósito en efectivo o en documentos cobrables a la vista, es decir, un depósito de dinero;
- c) Es un depósito retirable previo aviso, pero cuando el retiro sea menor a cierto porcentaje es retirable a la vista. En el caso de los depósitos del SAR, se trata de un depósito retirable, parcial o totalmente, en supuestos sancionados por la ley bajo ciertas características, sin cuyo cumplimiento no es posible; puede decirse que no está sujeto a la voluntad del depositante hasta que no se encuentra en los supuestos que la ley prevé;
- d) Es un depósito traslativo de la propiedad. Esta característica también está presente en los depósitos del SAR, ya que el 5% del salario base de cotización, disponible en las subcuentas de vivienda, entra al patrimonio del INFONAVIT o de FOVISSSTE, que lo puede utilizar para financiar sus operaciones; por otro lado, la subcuenta de retiro también transfiere la propiedad del dinero ya que puede ser invertido en créditos a cargo del Gobierno Federal. La propiedad se revierte, por supuesto, al depositante cuando la ley lo ha facultado para hacer el retiro que corresponda;
- e) Es un depósito oneroso para el banco, en tanto que debe pagar un interés periódico por él. Lo cual no es del todo cierto para el caso de los depósitos del SAR, ya que es el banco quien cobra ciertas comisiones y en tanto resulta oneroso para el depositante, pero al mismo tiempo genera intereses a su favor derivados del manejo de los propios recursos. Sin que deba necesariamente interesar el esquema al detalle de la

operación, queda claro que hay causación de intereses y comisiones, pero que éstos no están sometidos a la voluntad de las partes o al juego de mercado sino a lo dispuesto por una norma de observancia obligatoria; y

f) Es un depósito realizado ante un banco de depósito. Esta última característica es parcial en materia de ahorro para el retiro, pues los depósitos se realizan dentro de los sistemas, en instituciones de crédito, éstas sí de depósito o en entidades financieras autorizadas. De nuevo nos encontramos con que es la ley quien dispone lo conducente en la materia.

Carlos Dávalos Mejía señala algunas otras características de los depósitos de ahorro tradicionales, "Los bancos dedicados a captar inversiones para fines de ahorro, están obligados a formular un reglamento en el que harán constar sus principios y condiciones generales respecto de los términos para el retiro de los depósitos; los intervalos entre las distintas disposiciones y los plazos de pre avisos, modo de hacerse los pagos, el abono de intereses y la manera de computarlos; los plazos de aviso para su modificación y las demás condiciones lícitas que signifiquen ventajas, protección o estímulo del pequeño ahorro que esas instituciones estén dedicadas a fomentar, antes de dar principio por sus operaciones..."⁵⁰

Lo anterior constituye el campo de la autonomía de la voluntad que las diversas normas que rigen a los Sistemas de Ahorro para el Retiro han limitado de manera contundente, es decir, este reglamento derivado de una policitación y de un contrato de adhesión es suplido por una serie de normas de observancia obligatoria que no pueden ser contravenidas, limitadas o modificadas en forma alguna, todo esto a favor de la protección de la clase trabajadora, en este caso ahorradora, con fundamento en un orden público y un interés social, propio de un elemento de seguridad social.

Parecería ser que al eliminarse la forma contractual de las cuentas de ahorro para el retiro, se deja sin protección inherente a los trabajadores;

⁵⁰ Ibidem. p.p. 371-372.

esto no necesariamente debe darse, ya que la ley establece una serie de mecanismos para la protección de los intereses de los ahorradores y en último caso la protección debe ejercerse desde el mando coercitivo de la ley y no del consenso de las partes que en el acto participan.

CAPITULO IV
OPERATIVIDAD DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES DEL
SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

1 INSTITUCIONES DE CREDITO Y ENTIDADES FINANCIERAS COMO OPERADORAS DE LAS CUENTAS SAR.

El objetivo principal del SAR, consiste en que los trabajadores o sus familias, a través de un mecanismo de ahorro obligatorio durante la vida laboral de los propios trabajadores, cuenten con recursos económicos suficientes que puedan utilizar en caso de desempleo, incapacidad temporal, retiro o muerte.

El SAR constituye un sistema de ahorro complementario a los sistemas de pensiones previstos en las leyes de los principales institutos de seguridad social. Desde este punto de vista, existen dos sistemas de ahorro para el retiro; el primero previsto en las leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el segundo contenido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ambos nacen el primero de mayo de 1992.

El Sistema se apoya en la legislación de la seguridad social como un nuevo seguro de tipo obligatorio, es parte de un servicio público, solo que, el mismo es proporcionado por instituciones del sector financiero como son instituciones de crédito o entidades financieras, sin poder calificarse de servicio concesionado sino delegado y soportado en la misma concesión para operar como banca o sociedad de inversión, de tal suerte que la legislación de seguridad social no se preocupa en describir la autorización oficial, sino que la presupone en su contexto.

Los derechohabientes cuentan con un nuevo apoyo para la época del retiro, toda vez que a los planes de pensión por invalidez, vejez, cesantía y muerte, se adiciona una cantidad suplementaria generada por el esfuerzo económico de los trabajadores en activo por medio del ahorro, con el fin de obtener una cantidad complementaria al reunirse los supuestos de retiro.

Es obligación del patrón abrir una cuenta individual en el sistema financiero nacional (por ahora sólo en instituciones de crédito), a favor de cada uno de los trabajadores cotizantes. Este registro es independiente a los que en su caso deben llevar los institutos de seguridad social y las autoridades hacendarias. Con base en lo anterior consideramos que ello provoca duplicidad así como gastos innecesarios, y lo más adecuado sería simplificar estos registros con el objeto de que una sola entidad se encargue de efectuar los registros y de informar a todas las dependencias relacionadas con el SAR.

Las instituciones de crédito autorizadas para abrir cuentas individuales del SAR, son:

- a) Instituciones de banca múltiple; y
- b) Instituciones de banca de desarrollo.

Las instituciones antes mencionadas, realizan las actividades de banca y crédito que es la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Para que se consideren operaciones de banca y crédito aquellas que celebren instituciones de crédito, deberán estar debidamente autorizadas las mismas y cumplir con los requisitos que señale la Ley de Instituciones de Crédito.

El SAR establece dos subcuentas, una soportada en el seguro de retiro y la otra en las aportaciones al fondo nacional de la vivienda. Dos ordenamientos independientes que se unen en un sistema de ahorro. Sería más benéfico que este sistema se estructurará en un solo ordenamiento que normara todos los aspectos relevantes del mismo.

Los patrones están obligados a enterar bimestralmente en instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas lo siguiente:

1. Deben cotizar sobre una tasa del 2% la cuota de seguro de retiro sobre el salario base de cotización del trabajador; con un límite superior de 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal; y
2. Aportaciones del 5% sobre el salario base de cotización del trabajador, destinados a los fondos de vivienda administrados por el INFONAVIT o por el FOVISSSTE, según el caso, con un límite superior a 10 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

En lugar de calificarse como seguro de retiro, este sistema de ahorro es propiamente una inversión financiera en la que se obliga a los patrones crear un beneficio en favor de sus trabajadores.

Debemos tener en cuenta que el seguro es un contrato en donde una compañía adquiere un compromiso de cubrir un siniestro por medio de una prima; en cambio en el sistema de ahorro para el retiro, los trabajadores se obligan a mantener una cuenta en forma permanente y solo cumpliendo con los supuestos marcados por la ley, podrán contar con la misma; pero al llegar a los extremos de retiro, tienen la facultad de disponer de la suma del capital actualizado más los intereses. Por lo anterior, debemos tomar en cuenta que la razón del nombre es por forzar la inclusión de este beneficio suplementario, en el marco de la legislación del seguro social.

La importancia del Sistema rebasa en mucho el asunto del retiro. En realidad, el principal beneficio de su implantación en un principio no ha sido para los trabajadores, sino para las instituciones de crédito quienes han llevado a cabo el su despegue, siendo las únicas capacitadas para controlar cuentas individuales de trabajadores en un gran número.

El beneficio antes mencionado es por que las instituciones de crédito tienen el derecho a cobrar una comisión por el manejo y administración de las cuentas, además de que bimestralmente en que las empresas efectúen las cuotas y aportaciones al SAR, disponen de cuatro días en términos

generales sin reconocimiento de interés sobre tales recursos, lo cual les significa un beneficio adicional.

La comisión bancaria por el manejo de la cuenta a que hace mención el párrafo anterior se carga mensualmente sobre el monto de la subcuenta, y no podrá afectar la tasa mínima del 2% de intereses sobre el saldo ajustado que debe recibir el trabajador.

En 1992, al inicio del SAR, con una inflación controlada y el aparente despegue económico del país, se consideraba al Sistema, como ahorro interno a largo plazo que permitiera el financiamiento de las empresas a mayor plazo, en favor de la inversión productiva. Si se considera solo el 2% de la aportación patronal obligatoria, el sistema financiero en 1992 calculaba recibir aproximadamente \$104,000 millones de pesos al mes (\$24 billones en cinco años, \$50 billones en una década y \$119 billones en veinte años). Se abrirían alrededor de 13.5 millones de cuentas adicionales y el porcentaje del Producto Interno Bruto que maneja el sistema bancario se duplicará en una década, razón por la cual creció el interés de las instituciones de crédito de manejar las cuentas individuales de los trabajadores.

Desde ese punto de vista suena alentador, no obstante, los verdaderos beneficiados por las expectativas creadas a la fecha sólo han sido los tres bancos más grandes del sistema financiero mexicano (Bancomer, Banamex, y Serfin), y el resto no cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria para recibir la avalancha de recursos que representa el SAR. Además su posibilidad de obtenerla es remota debido a la gran delantera que les llevan las instituciones de crédito antes mencionadas, además de no contar con la infraestructura necesaria para recibir más cuentas individuales de los trabajadores, y por si fuera poco la dificultad de poder allegarse de ella.

Cabe mencionar que la decisión de que las instituciones de crédito fueran las administradoras de las cuentas individuales SAR, fue en su momento porque eran las más capacitadas para llevar cuentas masivas, al contrario de lo que sucede en otros países como en Chile, que al inicio de

su sistema se contaron con administradoras de pensiones que por su poca experiencia fracasaron.

Con el fin de abatir costos, se estableció para las instituciones de crédito en cuanto a la forma de manejo de las cuentas del SAR, tuvieran un sistema operativo totalmente automatizado, que dejara fuera todo el papeleo, algo que no ha sido fácil, ya que en él se debe hacer una inversión considerable en equipos de cómputo. El funcionamiento es el siguiente: el banco le otorga a la empresa medios magnéticos (disquete) para vaciar en él la información de la nómina, que después se entrega en cualquier sucursal. Una vez instalada en la red, la institución de crédito hace el cargo automático a la empresa y lo abona en la cuenta individual de cada trabajador, procedimiento que con la simple lectura resulta fácil, pero ha traído consigo una serie de problemas que han sido difíciles de resolver como el pago indebido que los patrones hacen bimestralmente al acreditar el entero de cuotas y aportaciones, lo anterior, por la poca experiencia en el manejo del equipo por parte de los propios patrones.

No sólo eso, los beneficios indirectos que el Sistema ha proporcionado a las instituciones de crédito también son notorios, por ejemplo, existe mayor acercamiento entre la empresa, el cliente trabajador y las instituciones de crédito.

La competencia por quedarse con las cuentas individuales de los trabajadores es dura, como se vio en la gran lucha publicitaria que se dio en la apertura inicial de las cuentas, en donde la mayoría de las instituciones de crédito ofrecían diversos productos agregados, desde créditos hasta pólizas de seguros, con el fin de hacer más atractiva la contratación con determinados bancos.

La llegada del SAR aceleró la instrumentación de novedosos servicios en la banca mexicana. Si antes no se abrían cuentas pequeñas, porque no eran redituables y la ganancia para las instituciones de crédito no era la esperada, ahora que es obligatorio las instituciones de crédito han aprovechado, para brindar un servicio eficiente.

Por ahora, sólo los tres bancos de los que hicimos mención con anterioridad, han acaparado el mercado de las cuentas del Sistema, obteniendo ganancias considerables en el manejo de cuentas individuales del SAR.

Para que el Sistema logre los objetivos buscados, es necesario se diseñen procesos operativos y soluciones tecnológicas que permitan un eficiente control entre los flujos de recursos e información de los propios sistemas, a través de lo cual, se pretende fortalecer la capacidad de supervisión a las instituciones de crédito por parte de la CONSAR, así como la fiscalización de los institutos de seguridad social sobre los obligados a enterar las cuotas y aportaciones correspondientes.

Desde su origen los sistemas de ahorro para el retiro ha mantenido casi intactos sus esquemas operativos de funcionamiento, sin embargo, la experiencia acumulada dentro de casi tres años de vigencia han permitido detectar diversos problemas que ameritan una modificación substancial del modelo operativo actual.

El sentir general de las personas sobre el SAR es que se trata de un primer paso, ya que aun se debe desarrollar en su intención más obvia, como es proteger a los trabajadores retirados con nivel de vida similar al que tenían mientras estuvieron activos, ya que el 2% de la nómina es a todas luces insuficiente, más aun cuando se piensa en el bajo salario que gana la mayoría de la población en nuestro país.

Por lo anteriormente señalado, es claro los beneficios que ha traído a diversas instituciones de crédito el sistema de ahorro para el retiro, esto aunado a la falta de instituciones que en su momento pudieron hacerse cargo de la tarea de dar marcha a un proyecto que hasta la fecha no deja de ser ambicioso.

Para inspeccionar y vigilar a las instituciones de crédito y entidades financieras que manejen cuentas individuales del SAR y no dejar en estauo de indefensión a los trabajadores, el 23 de julio de 1994, se creó la CONSAR como órgano desconcentrado de la SHCP.

Su creación tuvo origen en la necesidad de concentrar en un solo órgano especializado las facultades de regulación, supervisión y control sobre el SAR, así como la de coordinar las acciones de los institutos de seguridad social, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social y del Banco de México en relación con las entidades financieras participantes en los sistemas.

Los objetivos de la CONSAR son:

- a) Proporcionar el soporte técnico necesario para su correcto funcionamiento;
- b) Operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores cuentahabientes; y
- c) Efectuar la inspección y vigilancia de los intermediarios financieros que de alguna forma participen en el Sistema.

Para el cumplimiento de los objetivos antes mencionados la CONSAR, cuenta con facultades de regulación sobre los sistemas de ahorro para el retiro y puede fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones relativas por parte de las instituciones de crédito, entidades financieras u otras personas morales autorizadas para participar en los mismos. En este sentido, es importante resaltar que la Comisión cuenta con las facultades que en materia de inspección y vigilancia corresponden a la actual Comisión Nacional Bancaria y de Valores, exclusivamente en lo que respecta a las operaciones del SAR.

De igual forma, la CONSAR, puede coadyuvar con los institutos de seguridad social en la fiscalización sobre los obligados a realizar los enteros de cuotas y aportaciones.

Adicionalmente tiene las facultades para determinar la formas, términos y demás características de los flujos de recursos e información que se presenten en los diversos participantes en los sistemas y, en su caso, pueden proporcionar el soporte y asesoría técnica a las instituciones y

entidades participantes, en lo que respecta al procesamiento o transmisión de la información a fin de garantizar la transparencia de las operaciones.

Asimismo, cuenta con las facultades necesarias para conocer y, en su caso, resolver las quejas, inconformidades o reclamaciones que en su caso presenten los trabajadores o sus beneficiarios en contra de las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas. De igual forma, pueden establecer convenios de coordinación con los institutos de seguridad social y demás participantes, así como promover los mecanismos de coordinación con las comisiones nacionales antes mencionadas para procurar el eficaz cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.

Es así como las instituciones de crédito que operan las cuentas individuales del Sistema de los trabajadores, cuentan con un órgano de inspección y vigilancia que las controla en las operaciones que realizan con los fondos, no dejando desprotegida a la clase trabajadora en lo concerniente a su cuenta individual del SAR.

2 PROCESO DE INDIVIDUALIZACION DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES DEL SAR EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES

A partir del primero de septiembre de 1992, las instituciones de crédito debían individualizar las cuentas globales mediante la apertura de cuentas a nombre de cada trabajador, y en ellas continuarían abonando las aportaciones bimestrales que hacen los patrones en favor de sus trabajadores para los fines en comentario, en el entendido de que dichas instituciones estarían actuando por cuenta y orden de los institutos de seguridad social.

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

De igual forma la individualización de los depósitos esta a cargo actualmente por las instituciones de crédito.

Una cuenta individual es aquella que se abre a cada asegurado en las instituciones de crédito, para que se depositen en la misma, las cuotas patronales por concepto de retiro y de vivienda, así como los rendimientos. La cuenta individual del SAR se integra por las subcuentas de retiro y de vivienda, así como aportaciones voluntarias.

La apertura de cuentas individuales del SAR a nombre de los trabajadores es efectuada a nombre del patrón a través del contrato de apertura que se encuentra incorporado al formulario SAR-04 (donde el trabajador designa beneficiarios para el caso de su fallecimiento) y se rige por las leyes y reglas de los sistemas de ahorro para el retiro.

Es característica del Sistema, la apertura de los patrones de cuentas bancarias individualizadas a nombre de cada uno de sus trabajadores, las cuales deben de contar con dos subcuentas, la del ahorro para el retiro y la de vivienda, como ya antes habíamos señalado tiene el fin de facilitar la constitución de los depósitos de las cuotas y aportaciones respectivas.⁵¹

Los patrones están obligados a cubrir las cuotas mediante la entrega de recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras en las cuentas individuales abiertas a nombre de cada trabajador.

La ley describe esta obligación del patrón en los términos siguientes: el patrón deberá llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del SAR del trabajador en la o las instituciones de crédito o entidad autorizada que elija el primero (patrón), dentro de las que tengan oficina en la plaza o, de no haberla, en la población más cercana (artículo 183 párrafo tercero de la Ley del Seguro Social, y 90 Bis-C párrafo tercero de la Ley del ISSSTE).

⁵¹ BELMARES SANCHEZ Javier. *Promuario de Actualización Fiscal "El Sistema de Ahorro para el Retiro"* Luis Carballo Balvanera, Ed. Grupo Gasca, México, 1995, p.p. 88 y 89.

Debe quedar claro que el trabajador sólo debe tener una cuenta individual del SAR, independientemente de que esté sujeto al apartado A, o al apartado B del artículo 123 constitucional o se encuentre en ambos.

Evidentemente esta característica es de fundamental importancia para la identificación individual de los saldos en favor de cada trabajador y con ello para el adecuado funcionamiento del Sistema.

A más tardar, los días 17 de los meses noes, el patrón debe enterar las cuotas y aportaciones correspondientes al SAR en la institución financiera operadora de la cuenta, estos pagos son realizados mediante dos tipos de formularios: El SAR-01 que integra el pago global que realiza el patrón y los formularios SAR-02 que detallan las cantidades que individualmente deben abonarse a las subcuentas de cada trabajador.

Es necesario entregar un formulario SAR-02 por cada trabajador para el que se estén realizando los pagos, ya que es en este documento es donde el patrón da la información individualizada por cada trabajador para su captura en la institución de crédito.

El anterior párrafo es con el fin de identificar el destino de los fondos de cada trabajador, y así poder, la institución de crédito, individualizar las cuotas y aportaciones.

El formulario SAR-02 debe contener la información suficiente para que éste pueda ser relacionado con la cuenta bancaria de cada trabajador como son:

- Registro Federal de Contribuyentes (preferiblemente a 13 posiciones),
- Número de afiliación al IMSS,
- Número interno del banco.

Bajo este esquema, los patrones autodeterminan el monto correspondiente a cada uno de sus trabajadores, utilizando como base del cálculo el salario base de cotización y requisitando los formularios SAR-01 y SAR-02.

El proceso antes mencionado dificulta a los institutos de seguridad social la fiscalización de los patrones a efecto de comprobar el correcto cumplimiento de sus obligaciones en materia del SAR, ya que dependen de la información que las instituciones de crédito les proporcionan.

No obstante que, la fiscalización más efectiva deberían ser los propios trabajadores, éstos no se involucran aún en el proceso, al no tener certidumbre o conocimiento suficiente respecto de los beneficios del Sistema, dado que muchos de ellos no han recibido sus estados de cuenta.

Una vez recibidos los fondos y los formularios en las instituciones de crédito operadoras de las cuentas, éstas proceden a individualizar las cuotas y operaciones, después abonan a cada trabajador las cantidades correspondientes.

Los artículos 183-E de la ley del Seguro Social y 90 Bis-E de la Ley del ISSSTE, señalan por su parte, que el entero de cuotas y aportaciones 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 o entidad financiera autorizada (SAR-03), en la que el patrón haya enterado las cuotas y aportaciones, el que tendrá carácter general. Estos comprobantes emitidos por las instituciones de crédito, a nombre de cada uno de los trabajadores cuentahabientes, deben entregarse dentro de un plazo de 30 días naturales, contados a partir de la fecha en que reciban las cuotas citadas. Los patrones estarán obligados a entregar a sus trabajadores dichos comprobantes en su oportunidad. De lo anterior se desprende, que la emisión de las constancias de los depósitos, también en los sistemas de ahorro tradicional, están vigentes en los de ahorro para el retiro, y que de un modo más cierto pues constan en un mandato de ley.

En base a lo anterior las instituciones de crédito y otras entidades financieras autorizadas se convierten por ley en sujetos obligados a recibir de los patrones las cuotas, aportaciones y descuentos, cuando la propia ley así lo disponga.

La ley les confiere una función administrativa crucial para el Sistema, de la que depende su correcto funcionamiento en lo que atañe a la

recaudación de los fondos, apertura de cuentas, registro de los movimientos relativos al depósito, pago de intereses, cobro de comisiones e identificación de los saldos, así como las correspondientes a la individualización de cada cuenta con el trabajador derechohabiente, así como las de traspaso o entrega total o parcial de los saldos en los supuestos y con los requisitos que la ley establece.

Por todas estas razones es válido considerar que el legislador confiere a los intermediarios financieros logren establecer la infraestructura básica para la correcta operación del SAR.

Lo anterior, sólo puede cumplirse en la medida en que los citados intermediarios financieros logren establecer la infraestructura informática adecuada y se inicie un proceso de ampliación de su capacidad de control administrativo de las cuentas y subcuentas correspondientes a través de la plena identificación individual de los depósitos.

Las principales obligaciones de las instituciones de crédito respecto al Sistema son:

1. Recibir las cuotas, aportaciones y descuentos enterados a los patrones.
2. Depositar las cuentas aportaciones y descuentos 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 de seguridad social de que se trate.
3. Individualizar las aportaciones, descuentos y cuotas, adecuándolas a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que establezca la CONSAR;
4. Identificar la cuenta individual de que se trate con el nombre o la clave que determine la CONSAR.

5. Llevar las cuentas individuales de ahorro para el retiro en los términos de la ley, actuando por cuenta y orden de cada uno de los institutos de seguridad social.

6. Proporcionar a los patrones, comprobantes individuales a nombre de cada trabajador dentro de un plazo de 30 días naturales, contado a partir de la fecha en que reciban las cuotas, aportaciones y descuentos.

7. Informar al trabajador de quien lleve su cuenta individual, el estado de la misma, con la periodicidad y en la forma que al efecto determine la CONSAR.

8. Informar al público, mediante los periódicos de amplia circulación en la plaza de que se trate, la ubicación de aquellas de sus sucursales en las que se proporcionarán todos los servicios relacionados con el Sistema.

9. Efectuar a solicitud del trabajador derechohabiente el traspaso a otra institución de crédito, o entidad financiera autorizada, de los fondos de su cuenta individual a fin de invertirlos en los términos establecidos.

10. Efectuar a solicitud del trabajador la transferencia de parte o la totalidad de los fondos de la subcuenta de seguro de retiro, a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casas de bolsa instituciones de seguros o sociedades operadoras.

11. Entregar al trabajador, por cuenta del instituto que corresponda, el total del saldo de la subcuenta de que se trate, cuando se produzcan los supuestos legales cumpliendo con los requisitos exigidos por los artículos 183-N y 183-O, de la Ley del Seguro Social, así como 90 Bis-N y 90 Bis-O de la Ley del ISSSTE.

12. Entregar al trabajador, por cuenta del instituto que corresponda 10% del saldo de la subcuenta, en el caso de incapacidad temporal que se prolongue por más tiempo de los periodos previstos legalmente.

13. Entregar el saldo de la cuenta individual del retiro, a los beneficiarios de cada trabajador que hubiera fallecido.

El sólo repaso de lo anterior, que incluye las obligaciones que la ley impone a estos intermediarios, permite apreciar que a ellos confía el adecuado funcionamiento del Sistema, reconociendo en cambio a su favor, la posibilidad de cobrar las comisiones correspondientes por el manejo de las cuentas.

Por otra parte, al tratarse el SAR de un sistema con pocos años de vida, existen diversos problemas operativos en el mismo, como resultado de lo anterior es necesario se implemente un esquema operativo que permita alcanzar los objetivos originales de los referidos sistemas.

Para tal efecto se deben diseñar procesos operativos y las soluciones tecnológicas que permitan un eficiente control sobre los flujos de recursos e información del Sistema, a través del cual se pretende fortalecer la capacidad de supervisión de la CONSAR, sobre los intermediarios financieros participantes, así como la fiscalización de los institutos de seguridad social sobre los obligados a enterar las cuotas y aportaciones correspondientes.

Los principales problemas a resolver sobre el Sistema, son los problemas operativos, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

I. Existen diversas cuentas para un solo trabajador.

La ley establece que un trabajador no deberá de tener más de una cuenta individual del SAR. Sin embargo, no ha sido posible instrumentar un mecanismo que asegure el cumplimiento de tal objetivo. Esto se debe a que el uso del RFC, como clave primaria de identificación de las cuentas no ha funcionado correctamente al ser arbitrariamente elaborado por patrones y trabajadores, razón por la cual es necesario difundir un nuevo número para la identificación de las cuentas del SAR.

Otro problema es que no se han llevado a cabo traspasos de cuentas junto con la movilidad de los patrones en cuanto al banco en que realizan las aportaciones y a la alta movilidad de los trabajadores en el mercado laboral.

El problema se agrava toda vez que la información que presenta el patrón es recibida y aceptada obligatoriamente por los administradores de cuentas, aún cuando presente errores importantes.

2. Las instituciones de crédito operadoras de cuentas del SAR no han sido eficientes en el manejo de la información.

Lo anterior, en virtud de que no todas las instituciones de crédito cuentan con el personal y el equipo necesario para el correcto y oportuno procesamiento de la información.

3. No ha sido posible cumplir con los acuerdos de transferencia de información entre bancos e institutos de seguridad social.

4. Un alto porcentaje de instituciones de crédito operadoras de cuentas individuales del SAR, no es capaz de emitir todos los estados de cuenta de sus cuentahabientes.

5. No ha sido posible cumplir con los requisitos jurídicos que se establecen para la apertura de una cuenta individual del SAR.

Lo anterior, toda vez que para la apertura de una cuenta individual del SAR, es necesario llenar y firmar por parte del trabajador un formulario denominado SAR-04 (al que hicimos referencia con anterioridad), al que se adjunta el contrato de apertura de crédito de la cuenta bancaria, este formato es omitido en un alto porcentaje de cuentas del Sistema que ya registran movimientos.

6. La CONSAR, carece de un eficiente sistema de control sobre la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro.

De lo anterior se desprende, que aún no existe una base de datos central accesible para la CONSAR, que almacene la información relativa al SAR y sus movimientos, por lo que consideramos sería conveniente:

- **Buscar la existencia de una cuenta individual del SAR por cada trabajador, donde se concentrarán los fondos a lo largo de su vida laboral y sobre el cual éste pueda establecer derechos de propiedad.**
- **Establecer las bases para la simplificación administrativa en los trámites y operaciones administrativas del SAR.**
- **Definir los procedimientos de regulación, supervisión y vigilancia del Sistema, para asegurar el beneficio social esperado del sistema.**
- **Establecer las bases técnicas para facilitar a los institutos de seguridad social, la fiscalización sobre los patrones.**
- **Ofrecer a los trabajadores la información necesaria para dar el apropiado seguimiento a las aportaciones del Sistema realizadas por los patrones.**
- **Ofrecer una mayor eficiencia en los procesos de individualización de las cuotas y aportaciones de las cuentas individuales de los trabajadores.**
- **Facilitar al Gobierno Federal el acceso a la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro.**
- **Fomentar la competencia entre los participantes en el SAR, logrando así una mayor eficiencia en la operación de los sistemas.**
- **Ofrecer a los trabajadores mayores posibilidades de inversión para sus fondos SAR.**
- **Ofrecer a los trabajadores opciones de aseguramiento al incluir seguros de vida o de invalidez con cargo a su cuenta individual del SAR.**

- Ofrecer al trabajador la posibilidad de seleccionar el intermediario financiero que administrará sus fondos.

Empresa Procesadora de Información SAR (PROCESAR)

Con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo relacionadas con el procesamiento de la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro, las instituciones de crédito operadoras de cuentas individuales del SAR, constituyeron una empresa procesadora de información SAR, denominada PROCESAR, S.A. de C.V., en los términos de las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, cuyas funciones son entre otras:

1. Integrar y mantener la Base de Datos Nacional SAR.
2. Procesar la información de cuotas y aportaciones, así como dar mantenimiento a los datos del trabajador.
3. Informar al detalle los resultados de su operación a la CONSAR.
4. Informar a las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas, del estado de sus cuentahabientes.
5. Realizar traspaso de cuentas entre instituciones de crédito.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la empresa procesadora debe llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Integrar un nuevo catálogo de trabajadores afiliados al SAR, en el que se deba procesar la información para homogenizarla, de tal manera que se identifiquen y eliminen registros duplicados.
2. Facilitar la unificación y traspasos de cuentas.

De la información que tienen los bancos referente a las cuentas del SAR de los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE, se debe proceder a hacer una limpieza interbancaria, con la finalidad de identificar duplicados, unificar cuentas y depurar la información existente.

3. Constituir la Base de Datos Nacional SAR, que integrará la información completa y necesaria de los cuentahabientes para ofrecer transparencia en sus aportaciones.

La Base de Datos Nacional SAR, estará basada en la información de los trabajadores contenida en los catálogos de los institutos de seguridad social y en aquella con que cuentan las instituciones de crédito respecto de las cuentas que operan.

Conforme a lo anterior, PROCESAR recibirá la información relativa a las cuotas y aportaciones individualizadas, concentrándose posteriormente esta información actualizando la Base de Datos Nacional SAR, para finalmente distribuir el resultado de la consolidación entre los institutos respectivos.

Los bancos verificarán que los montos pagados por los patrones coincidan con lo requerido en los documentos de liquidación. En caso de inconsistencias, pedirán al patrón los documentos que justifiquen tales diferencias.

3 DEPOSITOS DE LAS CUENTAS Y APORTACIONES ANTE EL BANCO DE MEXICO, POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

En primer lugar, debemos establecer que el Banco de México es el Banco Central del país, siendo persona de derecho público con carácter

autónomo, en ejercicio de sus funciones y en su administración se rige por la Ley del Banco de México, la cual es reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De entre la operaciones que la ley faculta realizar al Banco de México, encontramos la de recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan.

El artículo 183-I de la Ley del Seguro Social, señala que "...las cuotas que reciban las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas operadoras de las cuentas individuales, deben 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.

El saldo de dichos créditos a fin de cada mes, se ajustará en una cantidad igual a la resultante de aplicar el saldo promedio diario mensual de los propios créditos, la variación porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicada 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 dos por ciento anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. El cálculo de estos intereses se hará sobre el saldo promedio mensual de los propios créditos, 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, así como de los valores que circulen en el mercado emitidos por el Gobierno Federal o,

en su defecto, por emisores de la más alta calidad crediticia. Esa determinación será dada a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación y en periódicos de alta circulación en el país".

Por su parte las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores Sujetos a las Leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, establece en la regla Vigésima Quinta que, "...los recursos relativos a cuotas y aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro que reciban las instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas, independientemente de si son o no operadoras de la cuenta individual que corresponda, deberán ser depositadas a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción en las cuentas que el Banco de México les lleve al Instituto Mexicano del Seguro Social, en términos de lo dispuesto por el artículo 183-I de la Ley del Seguro Social y al INFONAVIT, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley que rige a este último instituto".

Cuando la institución de crédito o entidad financiera que reciba los recursos mencionados en el párrafo anterior, sea la institución de crédito o la entidad financiera operadora de la cuenta individual del cuentahabiente de que se trate, deberá acreditar dichos recursos en las subcuentas respectivas, dentro de un plazo de 30 días naturales a partir de la fecha de su recepción. El acreditamiento citado se efectuará con fecha valor el séptimo día hábil bancario inmediato siguiente al de la recepción de los recursos citados.

La institución de crédito o entidad financiera que, no siendo la operadora de la cuenta individual del cuentahabiente, reciba recursos en favor de éste, deberá enviar a la institución de crédito o entidad financiera operadora de dicha cuenta, la información relativa a los recursos de que se trate, a través del fideicomiso administrado por Banco de México, conocido como CECOBAN, dentro de un plazo de treinta días naturales contado a partir de la fecha de su recepción, a efecto de que ésta última abone dichos recursos en la cuenta que corresponda, fecha valor el séptimo día hábil bancario inmediato siguiente al día en que la institución de crédito o

entidad financiera que haya enviado la información reciba los recursos respectivos.

Los intereses que devenguen los recursos objeto de los trasposos de cuotas y aportaciones, correspondientes a tres días hábiles bancarios, serán para la institución de crédito o entidad financiera operadora de las cuentas individuales.

El CECOBAN reportará al Banco de México el importe de los trasposos a que se refieren los dos párrafos inmediatos anteriores, precisando los respectivos rendimientos. El reporte lo efectuará el primer día hábil bancario del mes inmediato siguiente, a aquél en que la institución de crédito o entidad financiera operadora de la cuenta individual de que se trate, reciba la información a que se refiere las reglas, y el mismo día, el Banco de México realizará los movimientos contables correspondientes.

Los saldos de la subcuenta de retiro son ajustables y causan intereses, esta es otra de las características sobresalientes del Sistema, lo que representa una garantía para el trabajador de que el ahorro en formación conservará su poder adquisitivo sin importar el transcurso del tiempo.

Desde el punto de vista financiero, el carácter ajustable de los saldos de las subcuentas del SAR, significa un compromiso y una responsabilidad para el Gobierno Federal, adicional al que hasta ahora representa el sistema tradicional de pensiones y jubilaciones.

La ley establece literalmente, que el ajuste del saldo y el devengo de los intereses, se hará "...en los mismos términos y condiciones previstos para los créditos" a cargo del Gobierno Federal en los que se deben invertir los recursos provenientes del seguro de retiro (artículos 183-J, Ley del Seguro Social, y 90 Bis-J Ley del ISSSTE).

De esta manera, tenemos que, el ajuste se debe hacer en una cantidad igual a la resultante de aplicar al saldo promedio mensual, la variación

porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor, publicado por el Banco de México, correspondiente al mes inmediato anterior al del ajuste.

Por lo que concierne a los intereses, la ley dispone que la tasa correspondiente sea no inferior al 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas y calculados sobre el saldo diario mensual ajustado conforme al índice y al procedimiento mencionados.

En los términos anteriores se observa que el ajuste tiene un desfase de un mes y que el pago de los intereses se hace por mensualidades vencidas.

Por lo que respecta a los saldos de la subcuenta de vivienda, no son ajustables y causan intereses en función del remanente de operación de los fondos de vivienda, esta es una característica diferenciada entre las dos clases de subcuentas, dado que la referente a vivienda no es ajustable y la causación de intereses se hace en función al remanente de operación de cada uno de los fondos de vivienda.

Al cierre de cada ejercicio el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como el de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado deben fijar el remanente de operación.

La ley dispone que una vez determinada la estimación de su remanente de operación para el año inmediato siguiente, 50% se abonará como pago provisional de intereses a las subcuentas de vivienda, en doce exhibiciones pagaderas el último día de cada mes.

Se prevé, para el mes de marzo de cada año, se determine el remanente real, remitiéndose a efectuar el pago de intereses definitivo.

La diferencia jurídica y financiera del distinto tratamiento a la subcuenta de vivienda, obedece a que los recursos de ésta se destinan a

integrarse a los respectivos fondos generales de la vivienda, por lo que tienen un destino específico en el otorgamiento de los créditos para los trabajadores y de los financiamientos para la construcción de conjuntos habitacionales.

Los intereses que generen tales créditos y financiamientos deben reflejarse en el remanente de operación, por lo cual parece tener una relación comprensible, el distinto sistema de causación de intereses en favor de los saldos de las subcuentas de vivienda, semejante al de pago de dividendo.

Lo que no guarda una congruencia a nuestro juicio, consiste en no permitir el ajuste de los referidos saldos. En cambio la ley sí admite que los saldos de los créditos otorgados a los trabajadores se revisen cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general en el Distrito Federal, así como que los intereses devengados se calculen sobre el saldo ajustado (artículo 44 de la Ley del INFONAVIT y 117 de la Ley del ISSSTE).

Tampoco guarda congruencia respecto a los financiamientos de conjuntos habitacionales, los cuales, mediante el procedimiento de subasta, deben cumplir con los requisitos correspondientes, entre ellos el pago de los intereses que se calculan a las mismas tasas comerciales, por lo cual no parece justificarse el diferente sistema de causación de intereses sobre los saldos de las subcuentas de vivienda.

Respecto al retiro de fondos de las cuentas individuales del SAR, de los trabajadores que se encuentran depositados en el Banco de México, este puede ser parcial o total, quedando a la voluntad del cuentahabiente cuando cumple con los requisitos que se le exigen para este acto.

De este modo, tenemos un sistema de aviso para el retiro, sujeto a condición o plazo cierto. El artículo 183-N de la Ley del Seguro Social, especifica que "...el trabajador podrá retirar el saldo de la cuenta 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 el retiro de los que al efecto señale la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro”.

En el caso del párrafo anterior, como en los que adelante se señalan, se especifican los supuestos de retiro, nosotros concluimos que en ningún caso quedan desprotegidos los trabajadores, y como ya se ha dicho anteriormente la mejor manera de variar las condiciones de las cuentas del SAR es atacando el problema directamente desde la ley y no desde mecanismos privados.

Los supuestos generales son los señalados en el artículo 183-O de la Ley del Seguro Social y en lo conducente en los artículos 40 de la Ley del INFONAVIT y 90 Bis-O de la Ley del ISSSTE, esto es, el trabajador que cumpla 65 años de edad, o adquiera el derecho de 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 la legislación aplicable en materia de seguridad social o de algún plan de pensiones establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, tendrá derecho a que la institución de crédito o la entidad financiera autorizada que lleva su cuenta individual del SAR, le entregue por cuenta del instituto, los fondos de la subcuenta de seguro de retiro, situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe a fin de adquirir una pensión vitalicia o bien entregándolos al propio trabajador en una sola exhibición.

En caso de fallecimiento del trabajador, los fondos de la cuenta individual del SAR, serán entregados a las personas que haya designado como beneficiarios el trabajador en el formulario SAR-04, en caso de que no exista, se entregarán en la forma prevista por el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje según corresponda.

La institución de crédito, que administre los recursos de la cuenta individual del SAR, solicitará el retiro de fondos al Banco de México para entregarlos al trabajador o sus beneficiarios en los supuestos anteriormente vistos.

4 SOCIEDADES DE INVERSION EN EL SAR

En primer término para poder hablar sobre las sociedades de inversión, consideramos oportuno dar una breve introducción sobre mercado de valores:

El sistema financiero mexicano lo podemos definir como un conjunto orgánico de instituciones que generan, captan, administran, orientan y dirigen, tanto el ahorro como la inversión en el contexto político económico que brinda nuestro país. Asimismo constituye el mercado donde se contactan oferentes y demandantes de recursos monetarios.

Estructura del sistema financiero actual.

En 1995, el gobierno tomó medidas para brindar mayor eficiencia y confiabilidad en las instituciones financieras. Así se produce la conformación de dos grandes bloques identificados como: organizaciones bancarias, financieras, bursátiles, organizaciones de seguros y fianzas, supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas respectivamente.

Dentro del primer bloque las instituciones de banca múltiple captan la mayor parte de los recursos del sistema y se constituyen así en la principal fuente del financiamiento. Por su parte, la banca de desarrollo se dedica a apoyar los programas prioritarios de interés nacional, en tanto que los organismos bursátiles promueven la inversión aunada a estas instituciones.

El otro bloque incluye diversos tipos de instituciones, como son aseguradoras y afianzadoras, entre otros; entidades que prevén a los sectores público y privado de los recursos necesarios para apoyar sus programas de inversión, integrándose a los esfuerzos de la banca.

Instituciones de regulación y vigilancia:

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el organismo del Gobierno Federal que representa la máxima autoridad dentro de la estructura del sistema financiero mexicano y tiene a su cargo las funciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Respecto a nuestro tema la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como órgano del Poder Ejecutivo tiene las siguientes facultades dentro del mercado de valores:

- **Instrumentar el funcionamiento de las instituciones que integran el sistema financiero nacional.**
- **Proponer políticas de orientación, regulación, control y vigilancia de valores.**
- **Otorgar y revocar autorizaciones para la constitución y operación de casas de bolsa y bolsas de valores.**
- **Aprobar las actas constitutivas y estatutos, así como la modificaciones a los mismos documentos pertenecientes a las instituciones del párrafo anterior.**
- **Señalar, en algunos casos, las operaciones que, sin ser concertadas en bolsa, deban considerarse como realizadas para los socios de la misma.**
- **Aprobar los aranceles de los valores.**

- Señalar las actividades que puedan realizar los agentes de valores y autorizar actividades análogas o complementarias a las indicadas por la ley para las casas de bolsa.
- Conocer y resolver las inconformidades que los sujetos de la ley tengan en contra de los procedimientos de inspección, vigilancia, intervención, suspensión y cancelación de autorizaciones y registros entablados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Sancionar a quienes cometan infracciones a la ley, etc.

2. Banco de México.

Su objetivo es promover el sano desarrollo del sistema financiero, representando una salvaguarda contra el surgimiento de la inflación, al mismo tiempo que procurará la estabilidad del poder adquisitivo y se regulará la estabilidad del peso frente al dólar.

3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En el Diario Oficial del 28 de abril de 1995, aparece el decreto donde se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, teniendo por objeto el supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como de mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto en protección de los intereses del público.

Las entidades a las que esta Comisión inspecciona y vigila son:

Sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades de inversión almacenes generales de depósito, uniones de crédito arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, entre otras.

Entre las facultades que corresponden a la Comisión, que consideramos más importantes en nuestro tema son:

- **Supervisar entidades que realicen actividades del sistema financiero;**
- **Dictar normas de registro de operaciones;**
- **Dictar reglas de fijación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades;**
- **Expedir normas respecto a la información que deberán de proporcionarle periódicamente las entidades;**
- **Llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo.**
- **Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa.**

- **Supervisar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios;**
- **Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en el mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conforme a sanos usos y prácticas, etc.**

Mercado de Valores

El Mercado de Valores es el conjunto de mecanismos que permiten realizar la emisión colocación y distribución de los valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y aprobados por la Bolsa Mexicana de Valores. Como en todo mercado existe un componente de oferta y otro de demanda. En este caso, la oferta está representada por títulos emitidos tanto por el sector público como por el privado, en tanto que la demanda la constituyen los fondos disponibles para la inversión, precedentes de personas físicas o morales.

El funcionamiento en general del Mercado de Valores, en forma simplificada, tiene un mecanismo operativo general que se inicia con la operación de valores por parte de las empresas que solicitan financiamiento; continua con la colocación de valores entre los inversionistas, a través de la intermediación autorizada (mercado primario), y finaliza con la obtención de utilidades por parte de los tenedores de títulos y/o las negociaciones ulteriores conocidas como mercado secundario.

Las características de interés para un inversionista en el Mercado de Valores son:

- **Riesgo.- Es la probabilidad que existe de que el rendimiento esperado en una inversión no se realice sino por el contrario, que en lugar de**

ganancias se obtengan pérdidas. La existencia del riesgo está asociada generalmente a la posibilidad de obtener mayores beneficios. Por ejemplo, los títulos que implican un mayor riesgo suelen tener una mayor tasa como premio para el inversionista que acepta el riesgo.

- **Rentabilidad.**- implica la ganancia que es capaz de brindar una inversión. Es la relación entre el rendimiento generado por una inversión y el monto de la misma. Es decir, una inversión es rentable cuando proporciona ganancia o renta adecuada a los intereses del inversionista.
- **Liquidez.**- Es la facilidad con la cual la inversión realizada en un instrumento puede convertirse en dinero.

Los títulos operados en el mercado de valores pueden clasificarse considerando diferentes criterios. De acuerdo al criterio de riesgo, los instrumentos del mercado pueden ser de Renta Fija (también llamada **predeterminada**) o de Renta Variable.

Los valores de **renta predeterminada (fija)**, son aquellos que permiten a sus poseedores el derecho de recibir un rendimiento preestablecido por ejemplo: los cetes, el papel comercial, los pagares de rendimiento liquidable al vencimiento, etc.

Los valores de **renta variable**, son títulos que otorgan una retribución variable, que esta condicionada a las políticas y resultados financieros de la empresa emisora, a la oferta y la demanda de sus documentos en el mercado. Valores típicos de este grupo son las acciones, siendo los rendimientos obtenidos variables, ya que la tendencia que siga la situación financiera de la empresa emisora no se puede conocer de antemano.

De acuerdo a los agentes involucrados en la operación de compraventa de títulos, el mercado se divide en Mercado Primario y Mercado Secundario.

- **Mercado Primario.**- El mercado primario involucra la emisión y colocación de títulos valor, que se traducirán en la aportación de dinero

fresco para la empresa o entidad emisora. Las colocaciones se realizan a través de una oferta pública, en la que los títulos se dan a conocer ampliamente en el entorno financiero en forma detallada, a través de un prospecto o folleto autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- **Mercado Secundario.-** Comprende las transacciones en las que los títulos-valor son transferidos de un inversionista a otro, sin que estas operaciones redunden en un aporte de recursos a la empresa emisora. Estas transferencias se efectúan por medio de agentes intermediarios autorizados, es decir, las casas de bolsa o los especialistas bursátiles.

S.D. Indeval, S.A. de C.V.

La institución para el depósito de valores (S.D. Indeval, S.A. de C.V.), tiene el propósito de apoyar la operación de valores para hacerla segura, económica y más expedita.

El objetivo principal de esta institución, es el de proporcionar un servicio eficiente para satisfacer las necesidades relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores. Se trata de un depósito central de valores que facilita las operaciones y transferencias de los mismos mediante registros, sin que sea necesario el traslado físico de los títulos.

El que los valores se mantengan siempre en un mismo lugar, conlleva a que la institución tenga facultad para compensar y liquidar cuentas entre los depositantes, así como para administrar los valores por cuenta de los clientes.

Bolsa Mexicana de Valores

La Bolsa Mexicana de Valores es una institución organizada bajo la forma de Sociedad Anónima de Capital Variable, que cuenta con la

autorización de la SHCP, para efectuar sus funciones. Los objetivos que la bolsa se plantea son: facilitar la realización de las operaciones de compraventa de valores emitidos que requieren de recursos para propiciar su crecimiento, y promover el desarrollo del mercado bursátil, brindando así un servicio eficaz que contribuya a la economía nacional.

Para cumplir con los objetivos mencionados, la ley dispone varias funciones obligatorias entre las principales encontramos:

- Establecer locales, instalaciones y mecanismos que faciliten las relaciones y operaciones entre oferentes y demandantes de valores;
- Proporcionar información sobre las operaciones que se realizan en su sede;
- Certificar la cotización de la bolsa;
- Vigilar la conducta profesional de los agentes y operadores de piso, conforme al Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil;
- Promueve el desarrollo del mercado a través de nuevos instrumentos o mecanismos de inversión, etc.

Casas de Bolsa

Una Casa de Bolsa es el intermediario, persona moral, autorizada para llevar a cabo operaciones bursátiles, constituidas como sociedad anónima de capital variable.

Debe estar autorizada e inscrita en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, bajo la regulación y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Bolsa Mexicana de Valores.

Las principales actividades de las casas de bolsa son:

- **Actuar como intermediario en la Bolsa de Valores.**
- **Recibir fondos para operar con valores que les encomienden.**
- **Prestar asesoría en materia de valores.**
- **Recibir préstamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos oficiales del apoyo al mercado de valores, para la realización de las actividades que les sean propias.**
- **Conceder préstamos o créditos para la admisión de valores con garantía de éstos.**
- **Celebrar reportos sobre valores.**
- **Operar como fiduciaria, etc.**

Las áreas fundamentales de una Casa de Bolsa son:

- 1. Promoción.- Esta área es la responsable de establecer contacto y atender a los inversionistas, para captar su interés y sus recursos promoviendo el desarrollo del mercado.**
- 2. Operación.- Esta área realiza las transacciones con los títulos-valor. Las operaciones bursátiles se efectúan en el Piso de Remates de la Bolsa Mexicana de Valores y son realizados por los operadores de piso que cumplen con las órdenes de los inversionistas, mismas que les son transmitidas desde el área ubicada en la Casa de Bolsa.**
- 3. Análisis .- La toma de decisiones en el mercado bursátil está orientada por la información resultante de estudios y análisis que se efectúan en esta área (económico, fundamental y técnico).**

4. Administración.- Es el área que se dedica a contactar a todos los prospectos para ser emisores en el Mercado de Valores.³²

Sociedades de Inversión

Desde su creación, las sociedades de inversión han sido el vehículo que ha permitido el acceso al mercado de valores a pequeños y medianos inversionistas, proporcionándoles una rentabilidad atractiva en condiciones de bajo riesgo y alta liquidez. La evolución de los mercados financieros ha estado acompañada de la incorporación de nuevas y cambiantes figuras de inversión en materia de instrumentos financieros. Sin embargo, en relación al desarrollo de las sociedades de inversión en el ámbito del sistema financiero mexicano, no es sino hasta la década de los ochenta cuando estas observan un importante dinamismo, auspiciada por la incidencia de factores que favorecieron la evolución del sistema financiero mexicano.

Las sociedades de inversión son instituciones cuyo objeto primordial es la diversificación de los riesgos mediante la inversión de una cartera compuesta por diferentes valores. Están orientadas al análisis de alternativas de inversión de fondos colectivos que reúnen todas las características y estructura jurídica de las sociedades anónimas, contempladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Se trata de una institución especializada en la administración de inversiones, que concentran recursos financieros provenientes de numerosos inversionistas interesados en formar e incrementar su capital, invirtiéndolo a cuenta y beneficio de estos entre un amplio y selecto grupo de valores.

Técnicamente hablando una sociedad de inversión es una sociedad financiera que obtiene fondos de un vasto número de inversionistas a través de la venta de acciones, de tal manera que un inversionista es un socio de la sociedad. Estos fondos son agrupados en un fondo bajo la gestión de un

³² ASOCIACION MEXICANA DE INTERMEDIARIOS BURSATILES. Inducción al Mercado de Valores. Op Cit., p.p. 16-30.

administrador profesional, quien adquiere valores y activos financieros para beneficio de todos los tenedores de títulos de la sociedad. Aún cuando en la práctica en el contexto de la nueva economía globalizada, las inversiones de los fondos pueden ser hechas por pequeños o grandes ahorradores; la sociedad de inversión existe primordialmente para ofrecer al pequeño ahorrador un medio para diversificar portafolios, que para el resultan imposibles de realizar.

Las funciones características de una sociedad de inversión son las siguientes:

- 1. Diversificación.- A través de la distribución del portafolio de inversión en diferentes instrumentos, se reducen los riesgos asociados en la adquisición de valores y se procura la optimización de los rendimientos.**
- 2. Administración profesional.- Personal especializado, que realiza el análisis y estudio respecto a los valores que forman la cartera.**
- 3. Economías a escala.- Con una misma estructura de costos administrativos y operativos, abatiendo los costos en favor tanto para los inversionistas, como para los administradores del fondo, siendo claro que se pueden conseguir con esto tasas más competitivas por el dinero reunido.**
- 4. Seguridad.- Existe un marco jurídico suficiente, que permite a los inversionistas tener mayor certeza sobre el resguardo y adecuado control de su patrimonio.**
- 5. Facilidad de acceso.- Para el pequeño y mediano inversionista, la existencia de las sociedades de inversión les permite tener fácil acceso a los instrumentos del mercado de dinero y de capitales, sin tener que incurrir en grandes inversiones.**
- 6. Facilidad de manejo.- Permite concentrar en una sola estructura administrativa, el manejo de todo lo relativo a impuestos, comisiones, gastos de operación y otras erogaciones.**

Los participantes involucrados en la estructura operativa de las sociedades de inversión, se distinguen bajo los siguientes rubros:

- **Autoridades reguladoras y de control**
 - * **Comisión Nacional de Valores**
 - * **Bolsa Mexicana de Valores**
- **Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión**
- **Sociedades Valuadoras Independientes**
- **Público inversionista**
- **Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles**

Las principales funciones de la Comisión Nacional de Valores en relación a las sociedades de inversión son:

- **Autorizar la constitución de las sociedades de inversión.**
- **Autorizar la constitución de las sociedades operadoras de las sociedades de inversión.**
- **Autorizar la constitución de sociedades valuadoras independientes.**
- **Vigilar la operación, administración y valuación de las sociedades de inversión .**
- **Recibir en forma mensual la información financiera de las sociedades de inversión para con los inversionistas.**

- **Vigilar las sanas prácticas de las sociedades de inversión para con los inversionistas.**
- **Vigilar que los procedimientos de valuación se realicen con apego a las circulares establecidas.**
- **Orientar la regulación de las sociedades de inversión hacia un marco que permita su desarrollo y crecimiento dentro del mercado de valores.**

Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión

Las sociedades operadoras de sociedades de inversión (SOSI's) tienen como objeto la prestación de servicios de administración, promoción distribución y recompra de sus acciones. Los servicios que prestan estas sociedades pueden ser realizados igualmente por Casas de Bolsa e instituciones de crédito.

Las SOSI's, requieren ser autorizadas por la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores. Dicha autorización será autorizada a juicio de la citada Comisión, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos.

- 1. Presentar solicitud respectiva;**
- 2. Presentar un programa general de funcionamiento;**
- 3. Estar constituidas como sociedades anónimas con régimen de acciones ordinarias y tener íntegramente pagado el capital mínimo que determine la CNBV.;**
- 4. Los accionistas deberán ser casa de bolsa o los socios de éstas;**
- 5. En ningún momento podrá participar en su capital social, gobiernos o dependencias oficiales y extranjeras, directamente o a través de interpósita persona;**

6. El número de administradores no será inferior a cinco y actuarán constituidos en consejo de administración, entre otras.

La adquisición del 10% o más de las acciones representativas del capital de una SOSI, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, deberá someterse a la previa autorización de la CNBV. Las SOSI's podrán encargarse de la guarda y administración de las acciones de la sociedad de inversión a las que presten sus servicios, depositando dichos valores en S.D. Indeval, S.A. de C.V.

Sociedades Valuadoras de Sociedades de Inversión

La aparición de esta figura, dentro del contexto del mercado de valores, viene a desempeñar una importante función en el manejo de la valuación de las sociedades de inversión.

La Ley de Sociedades de Inversión establece que "...con el propósito de contar con más opciones de sistemas en un mercado en continua expansión y frente a la creación de más sociedades de inversión, como producto de las modificaciones que se adopten, se faculta a la CNBV, para que en su caso, autorice a personas morales para que lleven a cabo la valuación de las acciones que emitan tales sociedades. Estas personas deberán ser independientes de las sociedades que las designen, así como de las emisoras.

Por otra parte, se estima conducente que las instituciones de crédito dejen de realizar esa actividad de valuación de las acciones representativas del capital de las sociedades de inversión, que sean operadas por la propia institución; prohibición que también es aplicable a casas de bolsa y SOSI's, que pertenezcan al mismo grupo financiero...".

Uno de los objetivos que se buscan al incorporarse este tipo de instituciones es la de evitar el conflicto de intereses que surgen al desempeñar una misma entidad las funciones de operación, administración

y valuación. Adicional a ello, se establece la necesidad de estandarizar los criterios de valuación a través de estas valuadoras independientes, las cuales a través de políticas y sistemas uniformes supervisados por la Comisión Nacional de Valores, generen una mayor preferencia e imagen hacia el público inversionista. En este sentido, durante 1993 se dio la primera autorización a la empresa "Covaf" y en junio de 1994, es autorizada "Valuadora GAF".

Prospecto de información al público inversionista de las sociedades de inversión

La ley establece que las sociedades de inversión deberán elaborar prospectos de información al público inversionista, con el objeto de que se de la información necesaria para conocer a la sociedad, como son los siguientes:

1. Datos generales de la sociedad de inversión;
2. Política detallada de venta de sus acciones y el límite máximo de tenencia por inversionista;
3. Forma de liquidación de sus operaciones de compra y venta de sus acciones, conforme a la valuación que tengan en ese momento;
4. Políticas detalladas de inversión, liquidez, adquisición, selección y diversificación de activos, así como, los límites máximos y mínimos de inversión por instrumento, utilizado por cada sociedad;
5. La advertencia a los inversionistas de los riesgos que pueden derivarse de la clase de activos de la sociedad de inversión, atendiendo a las políticas y límites que se sigan conforme al párrafo anterior;
6. El sistema de valuación de sus acciones;
7. Límites de recompra de sus acciones, etc.

Tipos de Sociedades de Inversión

Hasta antes de realizarse las modificaciones a la Ley de Sociedades de Inversión en 1992 y la aparición de la circular 12-22, existían básicamente la denominación general de los siguientes tres tipos de sociedades:

1. **Sociedades de Inversión Comunes;**
2. **Sociedades de Inversión de Deuda;**
3. **Sociedades de Inversión de Capitales.**

Sin embargo con la aparición de las nuevas reglas de operación, se establece una clasificación en base a dos modalidades: Diversificadas y Especializadas, las cuales podrán ser Comunes, de Deuda, Tipificadas o de Liquidez.

Se mantiene, independiente a las modalidades mencionadas en el párrafo anterior, la figura de las Sociedades de Inversión de Capitales.

Sociedades de Inversión Diversificadas

Son aquellas que determinan sus políticas de inversión, de adquisición y selección de valores de acuerdo con las disposiciones de la circular 12-22 de la Comisión Nacional de Valores, con rangos determinados, que aseguren el principio de dispersión de riesgos en la composición de su cartera.

De conformidad con la circular 12-22 antes mencionada, las Sociedades de Inversión Diversificadas, deberán sujetar su régimen de inversión de la siguiente manera:

1. Sociedades de inversión comunes:

- **Por lo menos 96% de su activo total representado por acciones y valores;**
- **Inversión en valores de renta variable no inferior al 30% del activo total (ejemplo acciones);**
- **Inversión de valores emitidos por una misma empresa no exceder del 15% del activo total. La inversión de títulos opcionales (warrants), no exceder en conjunto el 15% del activo total;**
- **Inversión en acciones representativas del capital social de una misma emisora no exceder del 30 % del capital de la sociedad;**
- **Inversión en instrumentos de deuda de una misma empresa no exceder del 30% del total de emisiones de dicha empresa;**
- **Inversión en valores de una empresa de un mismo grupo empresarial no exceder del 20% del activo social;**
- **Inversión en valores del Gobierno Federal, hasta el 70% del activo social de la sociedad de inversión;**
- **Inversión en instrumentos de deuda de instituciones de crédito, no exceder del 70% del activo social de la Sociedad de Inversión;**
- **El porcentaje de valores cuyo plazo inferior sea de tres meses será el que establezca la sociedad de inversión.**

2. Sociedades de inversión en instrumentos de deuda:

- **Por lo menos 96% de su activo total representado por acciones y valores;**

- **Inversión de valores de una misma emisora no exceder del 15% del activo total de la sociedad de inversión;**
- **Inversión de valores de una misma empresa no exceder del 30% del total de emisiones de dicha empresa;**
- **Inversión de valores de una empresa de mismo grupo empresarial, no exceder del 20% del activo total de la sociedad de inversión;**
- **Inversión de valores emitidos por Gobierno Federal, hasta el 100% del activo total de la sociedad de inversión;**
- **Inversiones en instrumento de instituciones de crédito, hasta el 100% del activo total.**
- **Valores a plazo menores a tres meses, los que establezca la sociedad de inversión de acuerdo a su prospecto.**

3. Sociedades de inversión en instrumentos de deuda diversificadas que se ostenten como tipificadas

En primer lugar debemos establecer que las sociedades de inversión que se ostentan como tipificadas, pueden ser diversificadas o especializadas, y que a través de su prospecto de información al público se obliguen al cumplimiento de un objetivo predominante, deberán mantener cuando menos el 60% del activo total en la clase de valores e instrumentos cuyas características sean acordes con dicho objetivo.

Una vez hecha la explicación del párrafo anterior, podemos establecer que las sociedades de inversión en instrumentos de deuda diversificadas que se ostenten como tipificadas en el prospecto de información al público, se obligan al cumplimiento de un objetivo, debiendo mantener el 60% del activo total en valores o instrumentos con las características acordes al objetivo de la sociedad.

4. Sociedades de inversión en instrumentos de deuda diversificada que ofrecen liquidez.

Primero debemos hacer la aclaración, de que las sociedades de inversión en instrumentos de deuda, ya sea diversificada o especializadas que ofrezcan liquidez a los inversionistas en un plazo menor de ocho días naturales, deberán mantener cuando menos 40% de su activo total en valores de fácil realización

Por lo anterior, las sociedades de inversión en instrumentos de deuda diversificadas que ofrecen liquidez deberá cumplir con lo establecido en el párrafo anterior.

Sociedades de Inversión Especializadas

Las sociedades de inversión especializadas, son aquellas que autorregulan su régimen de inversión, de adquisición y selección de valores de acuerdo con sus prospectos de información, sin perjuicio de dar cumplimiento a la Ley de Sociedades de Inversión y a las disposiciones aplicables.

La ley regula que la inversión de las sociedades antes mencionadas deberá ser de la siguiente:

- Inversión en efectivo y valores no inferior al 96% del activo total de la sociedad de inversión;
- El porcentaje de inversiones en valores y documentos con un plazo de vencimiento menor a tres meses deberá ser según su objetivo;

- Las sociedades de inversión en instrumentos de deuda especializadas tipificadas (a través de su prospecto se obliguen al cumplimiento de un objetivo), deberán de invertir por lo menos 60% del activo total en la clase de valores o instrumentos característicos de su objetivo;
- Las sociedades de inversión en instrumentos de deuda especializadas que ofrezcan liquidez (plazo menor de ocho días), por lo menos deberán invertir 40% del activo total en valores de fácil realización;
- Inversión en valores a cargo de empresas de un mismo grupo empresarial no deberán de exceder de el 20% del activo total de la sociedad de inversión.

Por su parte, la CNBV, podrá autorizar inversiones en acciones del mercado intermedio o títulos opcionales warrants.

Genéricamente también se pueden distinguir dos tipos de sociedades de inversión, en función a la posibilidad o no de modificar su tamaño de capital y la recompra de sus acciones.

Sociedades de Inversión Abiertas.

Estas sociedades pueden incrementar o disminuir su capital pagado, al colocar constantemente títulos adicionales a la venta o rendimiento de sus acciones a un precio estipulado, respectivamente. Los inversionistas compran o venden acciones a través del patrocinador de la sociedad, sobre la base del valor de sus activos netos. Una característica de esta modalidad, es que la cantidad de recursos con que cuenta el administrador del fondo, es variable. Este puede recomprar sus acciones y manejarlas como inventario para colocaciones posteriores.

El precio de sus acciones es equivalente al valor de sus activos financieros netos entre el número de acciones colocadas.

Sociedades de Inversión Cerradas.

A diferencia de las anteriores, estas sociedades emiten una cantidad fija de acciones y capital, operando como una sociedad anónima, al mantener un mismo número de acciones durante largos periodos de tiempo.

Las acciones de los fondos "cerrados", son negociadas al precio que fija la interacción de la oferta y la demanda, independientemente del valor de los activos netos, por lo que el precio de compraventa puede ser inferior o superior a dicho valor. De esta forma, las sociedades forman una estructura de capital que se encuentra determinada por el monto y el número de acciones colocadas en la oferta inicial, donde el patrocinador no emite ni redime acciones adicionales. En este sentido se podrán observar dos precios característicos, el valor en libros de la sociedad y el valor que refleja la oferta y demanda del valor de las acciones.⁵³

Una vez hecho el estudio sobre el ámbito general de las Sociedades de Inversión, a continuación nos adentraremos en ellas, pero ya respecto a nuestro tema que es el sistema de ahorro para el retiro.

Las Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, tanto para los trabajadores Sujetos a las Leyes del Seguro Social (como a la Ley del ISSSTE), establecen la posibilidad de crear en la segunda fase de operación del SAR, sociedades de inversión del SAR (SISAR), para invertir los recursos de la subcuenta de ahorro para el retiro de aquellos trabajadores que así lo decidan. Esta opción de inversión significa que los trabajadores podrán acceder al mercado financiero con la ayuda de administradores de inversión (operadoras de las SISAR) y con los beneficios que significa explotar las economías de escala en un fondo de

⁵³ ASOCIACION MEXICANA DE INTERMEDIARIOS BURSATILES. Sociedades de Inversión. Op Cit., p.p. 5-30.

inversión. Así, los trabajadores podrán obtener un rendimiento de mercado por sus recursos en el Sistema, haciendo a su vez más eficiente al mercado financiero con un enfoque a largo plazo.

Adicionalmente, las SISAR, resultan atractivas para el mercado financiero por varias razones: las características prometen una inyección sostenida de recursos para proyectos a largo plazo, además las aportaciones significarán mayor liquidez en el mercado, lo cual reduce la volatilidad de las tasas de interés, así como la no dependencia del ahorro externo y del resto del ahorro nacional, que no tienen garantías de permanencia a largo plazo.

La implementación de las SISAR, debe conducir a la individualización de las cuentas del SAR, de tal forma que se pueda considerar en una sola cuenta para cada trabajador que desee llevar sus recursos a la SISAR de su preferencia. Es importante señalar que los derechos adquiridos por los trabajadores sobre sus recursos del SAR, sólo permiten la transferencia de los recursos con el expreso consentimiento de los mismos trabajadores. Esto implica que se debe hacer una campaña intensiva de información al público donde participe tanto la CONSAR, como los intermediarios bursátiles, a fin de orientar a los trabajadores en su decisión generando una mayor cultura financiera de ahorro.

En la definición de una propuesta para el funcionamiento de las SISAR, es necesario analizar el desempeño de las Sociedades de Inversión que actualmente operan, tomando muestra de los fondos de inversión durante el periodo que han estado en función, así como realizar estudios sobre la presente legislación y el impacto que ésta tiene en el mercado financiero.

Se deben analizar ciertos puntos para que las SISAR, brinden protección a los trabajadores, tales como calcular el rendimiento y el riesgo para los fondos de manera conjunta. Asimismo, establecer como se conformará la cartera de las sociedades de inversión en el Sistema.

Por la naturaleza de las SISAR, en términos de sus obligaciones pensionarias obligan a diseñar un esquema de inversión que fomente el

ahorro a largo plazo. Al analizar la cartera de las sociedades de inversión algo muy importante es la valuación que debe ser específica para los diferentes instrumentos contenidos en las carteras de las SISAR.

A continuación se presentan los principales puntos que consideramos deberán definir la propuesta para la operación de las SISAR:

- Las sociedades de inversión especializadas para fondos de retiro deberán tener como objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales del SAR, a fin de adquirir los valores y documentos emitidos por el Gobierno Federal, documentos de renta variable e instrumentos de deuda.
- Se requerirá autorización de la CONSAR, para poder operar las SISAR.
- Las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro deberán organizarse como sociedades anónimas de capital variable, con arreglo a las disposiciones que marque la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Las SISAR, deberán ser administradas por un Consejo de Administración con miembros de reconocida solvencia económica y buena reputación.
- Para la operación de las SISAR, será necesario constituir sociedades operadoras, mismas que estarán limitadas exclusivamente al mercado SAR. Todo tipo de instituciones financieras, así como empresa independientes, podrán solicitar la autorización de la CONSAR para constituir una sociedad de este tipo.
- Las sociedades operadoras deberán contar con una contabilidad completamente separada a las administradoras de cuentas, aún en el caso de que pertenezcan a un misma empresa controladora o que la administradora posea al inversionista en un plazo menor de ocho días, debiendo mantener por lo menos 40% de su activo total en valores de

fácil realización (sociedades de inversión en instrumentos de deuda diversificada que ofrecen liquidez).

- Las operadoras computarán para su capital, además de su capital social un coeficiente de capitalización contra riesgos del portafolio de las SISAR.
- Cada trabajador deberá hacer la elección de una SISAR, para el manejo de sus aportaciones, por lo que, las administradoras que reciban las aportaciones de los trabajadores, enviarán estos recursos a las operadoras correspondientes elegidas por el trabajador, para la inversión de sus fondos y de su administración.
- Se deberán fincar responsabilidades en la decisión que tome el comité de inversión y se deberá castigar severamente su actuación cuando esta sea fraudulenta, desleal o desviada por intereses personales.
- Las sociedades de inversión deberán operar con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, salvo aquellos que desaprobe la CONSAR.
- La cartera de las SISAR, se deberá de conformar de una parte invertida en valores de renta variable y una en valores de renta fija, distinguiendo diferentes tipos de instrumentos por emisor y por plazo.
- El régimen de inversión no deberá fijar límites máximos y mínimos de antemano para la inversión de determinados tipos de instrumentos, debiendo calcular la rentabilidad mínima promedio de las SISAR, para instrumentar la garantía mínima de rentabilidad.
- Es necesario garantizar la rentabilidad mínima de las SISAR, por lo que, cada operadora deberá constituir una reserva de capital con este fin.
- Las SISAR, deberán generar mensualmente un rendimiento mínimo relativo a los mercados financieros

- La reserva para cubrir el rendimiento mínimo deberá ser una herramienta necesaria para brindar seguridad a los trabajadores para garantizar un nivel de rendimiento ante la mala administración de riesgos de su sociedad operadora.
- Se debe penalizar una mala administración de riesgos por parte de la operadora.
- Las SISAR, deberán exhibir en lugar visible de sus oficinas y en las de sus operadoras, el informe de la cartera de valores integrante de sus activos y tenerla disponible.
- Los estados de cuenta que envíen las sociedades operadoras de las SISAR, deberán contener: descripción de todos los movimientos efectuados entre el inversionista y la sociedad de inversión, entre otros.
- Los prospectos de información al público inversionista deberán contener: los datos de la SISAR; política de compra y venta de acciones, forma de liquidación de las operaciones de compra y venta de sus acciones, atendiendo a la evaluación vigente y el plazo en que deba ser cubierto; políticas detalladas de inversión, liquidez, adquisición, selección y diversificación de activos, utilizados por cada sociedad.
- La CONSAR, deberá llevar un severo control de todos y cada un de los elementos que componen el proyecto de Sociedades de inversión en el SAR.

5 PERSPECTIVAS DEL SAR EN MEXICO

Después de haber analizado lo que en un futuro serán las sociedades de inversión en el Sistema, podemos establecer que se espera brindar mayores rendimientos a los recursos de los trabajadores, que después de

una vida de trabajo esperan contar con el dinero suficiente para vivir con dignidad.

Por lo anterior, el Gobierno Federal ha expresado varias manifestaciones en el sentido de impulsar el Sistema, al grado de ir paulatinamente perfeccionándolo, en busca de otorgar mayores beneficios a la clase trabajadora de nuestro país.

Se ha partido del planteamiento económico de estimular el ahorro y lograr convertirlo en un elemento de impulso a las inversiones, de funcionamiento ordinario y eficaz.

Así, tenemos que en el año de 1997 entrará en vigor una nueva Ley del Seguro Social, que representará un parteaguas en la historia de la seguridad social en nuestro país, donde se han reestructurado los seguros que otorga el IMSS.

Por establecer un ejemplo, el régimen obligatorio del propio instituto quedará de la siguiente manera:

1. Riesgos de Trabajo.
2. Enfermedades y maternidad
3. Invalidez y vida.
4. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
5. Guarderías y prestaciones sociales

Al seguro de retiro, se suman los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, comprendidos ahora en el capítulo IV de la nueva Ley del Seguro Social.

En lo referente a cesantía en edad avanzada, debemos entender que existe tal cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad y tener reconocidas, en el instituto, un mínimo de mil doscientas cincuenta semanas cotizadas.

La cesantía en edad avanzada obligará con la nueva ley al Instituto, a otorgar las siguientes prestaciones:

1. Pensión;
2. Asistencia médica;
3. Asignaciones familiares; y
4. Ayuda asistencial

Los asegurados que reúnan los requisitos para disfrutar de una pensión por cesantía en edad avanzada, podrán disponer de su cuenta individual optando por alguna de las siguientes alternativas:

- Contratar con la institución de seguros que elija una renta vitalicia.
- Mantener el saldo de su cuenta individual en una administradora de fondos para el retiro y con esto efectuar retiros programados.⁵⁴

Respecto al ramo de vejez, este da derecho al asegurado, a las mismas prestaciones contenidas para la cesantía en edad avanzada, en donde se requiere para su otorgamiento que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el instituto un mínimo de doscientas cincuenta semanas cotizadas.

⁵⁴BELMARES SANCHEZ Javier. Prontuario de Actualización Fiscal "Nueva Ley del Seguro Social", Noraheid Amezcua Ornelas, Op Cit., p.p. 56 y 57.

Al igual que en la cesantía, se tiene derecho a contratar, con una institución de seguros que el propio trabajador elija, una renta vitalicia, o en su caso, mantener el saldo de su cuenta individual en una administradora de fondos para el retiro y con esto efectuar retiros programados.

En lo que respecta al presente trabajo, el punto más importante es el concerniente al de la cuenta individual de los trabajadores, así como las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, en donde la individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales del SAR, estará a cargo a partir de 1997 de administradoras de fondos para el retiro, quienes deberán contar para su constitución y funcionamiento con autorización de la CONSAR.

Las administradoras de fondos para el retiro tendrán como objeto exclusivo la prestación de servicios como:

- Recibir las cuotas y aportaciones a los patrones, y en su caso a los trabajadores, correspondientes al SAR;
- Abrir cuentas individuales capitalizables;
- Individualizar las cuotas y aportaciones mencionadas;
- Administrar y operar las cuentas individuales del SAR;
- Proporcionar a los trabajadores cuentahabientes sus estados de cuenta y demás información relevante sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones;
- Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro;
- Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

Una vez visto a grandes rasgos las facultades de las administradoras de fondos para el retiro, podemos decir que el trabajador asegurado tendrá, en los términos de las leyes respectivas, el derecho de elegir a la Administradora de Fondos que opere su cuenta individual del SAR.

Para evitar uno de los problemas que se han tratado en el presente trabajo como es el referente a la multiplicidad de cuentas que tienen los trabajadores, se prevé en la nueva Ley del Seguro Social, que los patrones que contraten a un nuevo trabajador, deberán solicitar su número de seguridad social y el nombre de la administradora que opere su cuenta individual del SAR, con el objeto de que cuenten con una sola.

Consideramos que después de analizar las administradoras de fondos para el retiro, así como a las SISAR, se espera fomentar la economía interna de nuestro país, con el incremento del ahorro interno, que ha sido una de las principales causas de la situación económica tan difícil que se vive actualmente, razón por la cual, el Gobierno Federal ha intervenido, y un ejemplo claro son las reformas a la Ley del Seguro Social.

Es obvio, que ahora que los trabajadores podrán invertir su dinero en sociedades de inversión especialmente constituidas para el Sistema, los órganos de inspección y vigilancia deberán esforzarse por brindar seguridad a la clase trabajadora, ya que es el esfuerzo de toda una vida de trabajo el que se va a operar.

Con esto concluimos el presente estudio, en donde se ha tratado de dejar claro en primer lugar, como las instituciones de crédito operan las cuentas individuales del SAR, en que forma interviene el Banco de México en el Sistema, las funciones de las sociedades de inversión, así como las mismas pero ya enfocadas directamente al SAR y el futuro no muy lejano al que el propio Sistema estará sujeto, y del cual se espera cumpla con las grandes expectativas a las que está dirigido.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El SAR surge como una medida de protección social, con importantes consecuencias para el ahorro y la inversión en nuestro país, mismas que, indirectamente, también se traducirán ya en una etapa de crecimiento sostenida, en beneficios para los propios trabajadores, toda vez que les pretende garantizar un mejor nivel de vida cuando se actualicen los supuestos para el retiro en cualquiera de sus modalidades, previstos en las leyes de la materia.

SEGUNDA.- El SAR es una prestación de seguridad social, de carácter adicional a las que ya venían prestando tanto el IMSS como el ISSSTE, con la cual México se anticipa a la problemática en esta materia, que hubiera enfrentado en la próxima década como consecuencia del significativo incremento que ocurrirá en el número de pensionados, producto de la explosión demográfica de años anteriores.

TERCERA.- El SAR es una figura atípica dentro de nuestro derecho público, referido a los mecanismos propios de la seguridad social, y dentro del derecho privado, como una más de las operaciones pasivas que realizan las instituciones de crédito y entidades financieras. No debe quedar duda del carácter público y del interés social que impulsa desde su creación a los sistemas de retiro, ya que éstos fueron creados con el objeto de que los trabajadores pudieran mejorar su situación económica al momento de su retiro, al quedar incapacitados temporal o parcialmente, o bien, para mejorar la situación económica de su familia en caso de fallecimiento.

CUARTA.- Respecto a la naturaleza jurídica de las cuotas de seguridad social, debemos concluir con fundamento en el trabajo realizado y tomando en cuenta tanto la legislación como la jurisprudencia, que existe una evolución en las consideraciones al respecto, que culmina en el criterio que considera a éstas como contribuciones. Lo anterior tiene como ventajas: la existencia de un procedimiento económico coactivo para cobrar dichas cuotas o aportaciones; el poder actualizar saldos deudores; un procedimiento de justicia administrativa, para admitir controversias entre particulares y el Estado. Una vez consideradas a las cuotas de seguridad social como contribuciones, debemos establecer que resulta necesario

cumplan con los requisitos de proporcionalidad, equidad e igualdad consignados en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

QUINTA.- Debemos considerar que la cuenta individual del SAR es un acto jurídico complejo, compuesto de una relación jurídica principal, identificada con el cumplimiento de una norma de observancia general impuesta para proteger un derecho constitucional derivado del deber del Estado de proporcionar seguridad y el correlativo derecho de los trabajadores así garantizado. La cuenta se compone de varias relaciones jurídicas secundarias donde los particulares se reconocen derechos y obligaciones subordinadas a la norma general.

SEXTA.- Debemos considerar a la cuenta individual del SAR como un contrato de depósito irregular bancario de dinero, ya que es una operación bancaria pasiva dirigida a la captación de recursos a través de una institución de crédito, siendo retirable a plazo o previo aviso, según las condiciones legales determinadas, traslativas de la propiedad del bien depositado, ya que el SAR consta de depósitos en cuentas para ahorradores, que se divide en dos subcuentas, vivienda y retiro.

SEPTIMA.- El SAR no se debe considerar como un seguro, ya que éste es un contrato por virtud del cual una compañía adquiere el compromiso de cubrir un siniestro por medio de una prima; en cambio en el Sistema los trabajadores tienen una cuenta permanente y sólo cumpliendo con los supuestos marcados en ley, podrán contar con los fondos depositados en la misma, por lo que podemos concluir que la razón del nombre de seguro de retiro es por incluirla en la legislación del Seguro Social.

OCTAVA.- La implantación del SAR es parte de la estrategia del Gobierno Federal por incrementar la inversión a través de un mayor ahorro disponible en el país, es parte de una política macroeconómica que busca por medio de la inversión vía ahorro de la población económicamente activa, fomentar el crecimiento con recursos adicionales que establezca una mayor circulación de dinero, siendo creado como un proyecto ambicioso, con el cual se buscan diversas metas en la economía como es: aumentar el ahorro interno del país a largo plazo para la creación de una base

económica autosuficiente; otro de los objetivos consiste en que los trabajadores o sus beneficiarios, a través de un mecanismo de ahorro obligatorio durante la vida laboral de los trabajadores cuenten con recursos económicos suficientes que puedan utilizar cuando se den los supuestos previstos por la ley.

NOVENA.- La CONSAR, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en sus funciones de regulación, supervisión y control, respecto a las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas que operan las cuentas individuales del SAR, y en un futuro respecto a las sociedades de inversión, debe llevar un control estricto de todos y cada uno de los elementos que componen este proyecto, lo que precisa de una regulación a través de un marco jurídico que proteja a los trabajadores el cual imponga severas sanciones a las entidades financieras que operen de manera irregular las cuentas individuales antes mencionadas.

DECIMA.- Para que el SAR logre las metas para las cuales fue creado, es necesario se diseñen procesos operativos y soluciones técnicas que permitan un eficiente control entre los flujos de recursos e información de los propios sistemas, con el fin de fortalecer la capacidad de supervisión a las instituciones de crédito y entidades financieras autorizadas por parte de la CONSAR, así como la fiscalización que los institutos de seguridad social realizan sobre los obligados a enterar las cuotas y aportaciones al Sistema, lo anterior sólo podrá ser cumplido, en la medida que los intermediarios financieros logren establecer la infraestructura informática adecuada y se inicie un proceso de ampliación de su capacidad de control administrativo de las cuentas y subcuentas correspondientes a través de la plena identificación individual de depósitos.

DECIMA PRIMERA.- Debemos considerar que la individualización es el proceso mediante el cual se identifican los enteros de las cuotas y aportaciones en las subcuentas correspondientes de cada trabajador, como consecuencia de los pagos efectuados por el patrón, así como los rendimientos financieros garantizados por el Estado, Una de la principales características en el Sistema es que el patrón debe abrir cuentas bancarias individuales a nombre de cada uno de los trabajadores, las cuales contarán

con dos subcuentas, la de retiro y la de vivienda, con el fin de facilitar la constitución de depósitos de las aportaciones respectivas, entregando la información necesaria para la debida individualización de los recursos.

DECIMA SEGUNDA. - Considerando que las SISAR's, serán las entidades que un futuro operarán los fondos del Sistema, es necesario se realice una campaña de información a los trabajadores sobre el funcionamiento de las mismas. Por otra parte, el prospecto de información deberá contener los elementos que les permitan conocer de manera clara los beneficios al invertir los fondos de la subcuenta de retiro en la sociedad que elija. Las SISAR's deberán calcular el rendimiento así como el riesgo en su cartera de valores, ya que son fondos de retiro los que se van a invertir, por lo que en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro deberán tipificarse delitos especiales respecto a las decisiones negligentes que afecten los derechos de los trabajadores, así como prevenir conflictos de interés.

BIBLIOGRAFIA

BAEZ MARTINEZ, Alberto. Derecho de la Seguridad Social, Ed. Trillas, México, 1991.

BELMARES SANCHEZ, Javier. Prontuario de Actualización Fiscal, "El Sistema de Ahorro para el Retiro", Luis Carballo Balbanera, Ed. Grupo Gasca, México, 1995.

BEJARANO SANCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles, tercera edición, Ed. Harla, México, 1984.

BORJA SORIANO, Manuel. Teoría de las Obligaciones, octava edición, Ed. Porrúa, México, 1982.

BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, tercera edición, Ed. Sista, México, 1992.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Ed. Harla, México, 1987.

CARDENAS ELIZONDO, Francisco. Introducción al Estudio del Derecho Fiscal, Ed. Porrúa, México, 1992

DAVALOS MEJIA, Carlos. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, T. II, segunda edición, Ed. Harla, México, 1992

DAVALOS MEJIA, Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Ed. Harla, México, 1984

DE BUEN, Nestor. Seguridad Social, Ed. Porrúa, México, 1995.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1978.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero, Volumen I, Instituto Tecnológico de Monterrey, México, 1965.

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, vigésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1986.

KAYNE, Dionisio. Problemática en la Aplicación Práctica de la Ley del Seguro Social, "Aspectos Fiscales del IMSS", Ed. IEE, S.A., México, 1978.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho, tercera edición, Ed. UNAM, México, 1985.

MORENO PADILLA, Javier. Ley del Seguro Social, Ed. Trillas, México, 1995.

NOVOA FRANCO, Jorge Alfonso. Manual Dofisar para el Seguro de Retiro, Ed. Dofiscal Editores, México, 1992.

ORTIZ MARTINEZ, Guillermo. La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil, décima tercera edición, T. III, Ed. Porrúa, 1985.

VILLEGAS HERNANDEZ, Eduardo. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, Ed. PAC, México, 1991.

OTRAS FUENTES

ASOCIACION MEXICANA DE INTERMEDIARIOS BURSATILES. Sociedades de Inversión, "Curso para CONSAR". Bolsa Mexicana de Valores, 1995.

ASOCIACION MEXICANA DE INTERMEDIARIOS BURSATILES. Inducción al Mercado de Valores, "Curso para CONSAR", Bolsa Mexicana de Valores, 1994.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. La Seguridad Social en Canadá, "Ana Luz Delgado Izazola", Ed. CISS, Secretaría General, Serie monografías 9, México, 1994.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. La Seguridad Social en Honduras, "Juan Carrera Colín", Ed. CISS, Secretaría General, Serie monografías 8, México, 1994.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. La Seguridad Social en Ecuador, "Cecilia Mantilla Luz Delgado Izazola", Ed. CISS, Secretaría General, Serie monografías 9, México, 1994.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. La Seguridad Social en Estados Unidos de América, Ed. CISS, Secretaría General, Serie monografías 10, México, 1994.

INFORMACION DINAMICA DE CONSULTA. Sección de Seguridad Social, Año IX, No. 222, de fecha 29 de marzo de 1995.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano, séptima edición, Ed. Porrúa, México, 1994.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario sobre Seguridad Social, Ed. UNAM, México, 1994.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 108a. edición. Ed.. Porrúa, México, 1995

Ley del Seguro Social, quincuagésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ed. SISTA, 1995.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quincuagésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Diario Oficial de la Federación, 22 de julio de 1994.

Legislación Bancaria, cuadragésimocuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

Ley Federal del Trabajo, "Comentarios Alberto Trueba Urbina", septuagésima quinta edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

Código Fiscal de la Federación, Ed. Porrúa, México, 1995.