

720

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

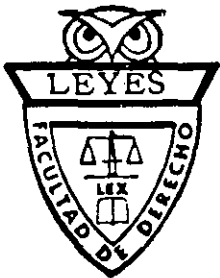
"LA EVOLUCION JURIDICA DE LOS  
DEPOSITOS EN LAS AFORES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE COSME PICHARDO TORAL



292117



MEXICO, D. F.

2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## A MIS PADRES:

DON COSME PICHARDO HERNANDEZ,  
IN MEMORIAM

DOÑA EULALIA TORAL DE PICHARDO,  
CON MI ADMIRACION, RESPETO Y ETERNO  
AGRADECIMIENTO, POR SU APOYO  
INCONDICIONAL, PORQUE SIN SUS PALABRAS DE  
ALIENTO NO HABRIA ALCANZADO ESTA META.

## A MI ESPOSA

AMALIA GONZALEZ DE PICHARDO,  
POR SU GRAN APOYO QUE HASTA EL DIA DE  
HOY ME BRINDO, DURANTE TODOS ESTOS  
AÑOS, MI GRATITUD POR SU IMPULSO  
GENEROSO.

## A MIS HIJOS:

ELDA EDITH, BARBARA CONCEPCION Y  
COSME FERNANDO, QUE ESTE EJEMPLO LOS  
IMPULSE A SEGUIRSE SUPERANDO, HASTA  
LLEGAR A ESTE MOMENTO.

## A MIS HERMANOS:

MARIA DEL CARMEN, GLORIA JUDITH,  
LUCILA, MARIA DE LOS ANGELES, ROSA  
ISELA, MARTHA, LUIS REY y ARTURO,  
COMPAÑEROS INSEPERABLES DE MI VIDA

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y FACULTAD DE DERECHO, QUE CON CARÍÑO ME RECIBIERON EN SUS AULAS, Y A QUIENES DEBO LO QUE SOY Y LO QUE SERE COMO PROFESIONISTA.

DR. A. FABIAN MONDRAGON PEDRERO.  
POR SUS FINAS ATENCIONES, AL PERMITIRME PRESENTAR ESTE ESTUDIO EN EL SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL, QUE TAN DIGNAMENTE DIRIGE.

DR. GENARO CASTRO FLORES,  
MI ASESOR DE TESIS, POR SUS CONSEJOS, ORIENTACION Y DIRECCION, EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO.

## INDICE GEGERAL

### LA EVOLUCION JURIDICA DE LOS DEPOSITOS EN LAS AFORES.

	Pág.
INTRODUCCION .....	6
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	
<b>ANTECEDENTES EN EL MUNDO Y SU EVOLUCION</b>	
1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL .....	8
2.- PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL .....	16
3.- CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	18
4.- MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES .....	19
5.- LEYES DEL SEGURO SOCIAL DE 1943, 1973 y 1997 .....	30
6.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL SEGURO SOCIAL .....	52
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
<b>FIGURAS JURIDICAS DEL SEGURO SOCIAL .....</b>	
<b>64</b>	
1.- SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA .....	76
2.- SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD .....	91
3.- SEGURO DE GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES .....	103
4.- SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ .....	105
<b>CAPITULO TERCERO</b>	
<b>SISTEMA DE PENSIONES</b>	
1.- ANTECEDENTES DEL NUEVO REGIMEN PENSIONARIO .....	121
2.- AFORES .....	130
3.- SIEFORES .....	134

## CAPITULO CUARTO

### MARCO JURIDICO DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	148
2.- LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO .....	155
3.- REGLAMENTO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO .....	166
4.- LEY DEL SEGURO SOCIAL .....	168
5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO .....	170

## CAPITULO QUINTO

### ELEMENTO JURIDICO DE LOS DEPOSITOS EN LAS AFORES

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COTIZACION .....	176
2.- CONTRIBUCIONES Y PRINCIPIOS .....	176
3.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES Y CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL .....	190
4.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS DEPOSITOS EN LAS AFORES .....	198
CONCLUSIONES .....	208
BIBLIOGRAFIA .....	213

## INTRODUCCION.

El presente estudio tiene la finalidad de llevar al lector por los diversos caminos que han tenido que recorrer los contratos de seguros sobre seguridad social, ya que los seres humanos siempre buscan estar protegidos contra las eventualidades que se le presentan en el transcurrir de su vida, y por ello ha creado al paso de los años diferentes contratos de seguro, primero de manera individual, después por materia, hasta llegar a la creación de un organismo que proporcione protección contra casi todas las eventualidades, como lo fue el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero al ser rebasado por las necesidades o eventualidades de sus asegurados, el gobierno tubo que intervenir para que no se creara un caos, ya que dicho instituto no contaba con los recursos económicos para cubrir las necesidades o eventualidades que se presentaban en la vida cotidiana de sus asegurados, por lo que dio pauta a la creación de Las Administradoras de Fondos para el Retiro, y que no son otra cosa mas que entidades financieras que se dedican exclusiva, habitual y profesionalmente a administrar los recursos económicos de sus agremiados.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES EN EL MUNDO Y SU EVOLUCION.

- 1.- Concepto de Seguridad Social.
- 2.- Principios de Seguridad Social.
- 3.- Características de la Seguridad Social.
- 4.- Marco Legal de la Seguridad Social.
- 5.- Leyes del Seguro Social de 1943, 1973 y 1997.



## ANTECEDENTES EN EL MUNDO Y SU EVOLUCION

### 1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Debemos precisar lo que significan los vocablos “Seguridad” y “Social” de manera individual, para posteriormente entender lo que implica en su conjunto el concepto de Seguridad Social.

“Seguridad proviene del latín Securitas, el cual deriva del adjetivo Securus que en su sentido más amplio indica la tranquilidad de una persona, procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer”.<sup>1</sup>

La Real Academia de la Lengua Española, entiende por Seguridad, “ la calidad de seguro, fianza u obligación de indemnidad a favor de uno. Entendiendo, a su vez por indemnidad, el estado o situación del que está libre de padecer algún daño o perjuicio”.<sup>2</sup>

El término Social, “proviene del latín socialis . Perteneciente o relativo a la sociedad o la contienda entre clases”.<sup>3</sup>

Entendemos que la Seguridad Social es la tranquilidad que vive la sociedad en razón de que todos los riesgos a los que está sujeto el individuo están protegidos.

El concepto de seguridad social “puede apreciarse desde un punto de vista genérico, que comprende prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales o bien, como

---

<sup>1</sup>Nueva Ley del Seguro Social comentada Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo I, México, 1998. Pág. 10.

<sup>2</sup>Diccionario Enciclopédico, Océano Uno Color. España 1996. Págs. 853, 1473.

<sup>3</sup>Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1994. Págs. 160

una etapa 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.<sup>4</sup>

Se define en la Declaración de Filadelfia de 1944 a la seguridad social como: “el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos”.<sup>5</sup>

Se concluye finalmente que la seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los individuos desde un punto de vista legal, contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psico-físico, moral, económico, social y cultural, dentro de su entorno social.

No estableció expresamente el concepto de Seguridad Social, la Ley del Seguro Social de 1943, aunque sus disposiciones tenían esa finalidad, en sus inicios se partió del concepto de seguro social, estableciendo las bases de la cobertura de riesgos, a través del pago de una prima, de igual manera como se establece en el seguro mercantil. En un principio, este seguro fue para los trabajadores asalariados, posteriormente en la ley de 1973 se amplía el seguro social más allá de la relación formal de trabajo, creándose figuras como la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, en el régimen voluntario y los servicios sociales.

---

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1994. Pág. 403.

<sup>5</sup> DE FERRARI, Francisco. “Los principios de la Seguridad Social. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1972. Pág. 119.

Así es como en la ley de 1973, se introdujo el concepto de seguridad social, apartándose del concepto tradicional del seguro y estableció cargas a los patrones bajo un nuevo esquema de aportaciones. Consideró también un nuevo campo de la seguridad social: los servicios sociales de beneficio colectivo y las guarderías. Asimismo, se incluyen los servicios de solidaridad que se otorgan a grupos marginados.

Entró en vigor el 1° de julio de 1997, la Nueva Ley del Seguro Social, por decreto publicada el 21 de noviembre de 1996, dispone en su artículo 2, que la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Se menciona en este artículo los aspectos más importantes que integran la seguridad social en nuestro país, cuya materialización la lleva a cabo el Estado Mexicano, teniendo una protección universal tanto del trabajador, como su familia, así como también, de aquellas personas que no estén sujetas a una relación laboral.

Una de las finalidades de la seguridad social, se señala en otorgar pensiones suficientes a quienes, durante su vida productiva, contribuyen en la generación de riqueza para el país, por lo cual, se espera al término de ésta, recibir un monto que refleje esa vida laboral, el cual debe ser protegido contra los efectos de la inflación.

Se requiere de una responsabilidad entre el trabajador, los patrones y el Estado. “Este último se constituye en garante de las pensiones, con lo que fortalece el principio de solidaridad, el cual consiste en que los grupos de menores ingresos tendrán asegurado un

ingreso mínimo cuando se separen de su trabajo por cualquiera de las eventualidades protegidas por la Ley del Seguro Social".<sup>6</sup>

Considera el maestro José Manuel Almansa Pastor que no es fácil definir la seguridad social, por que si bien se conoce lo que es la seguridad y lo que es social, en el lenguaje común, en cuanto al jurídico es difícil conceptualizarlo. No obstante lo anterior, llega a la conclusión de que la seguridad social, es el medio por el cual el Estado satisface las necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según su organización financiera.

**SEGURO SOCIAL, SEGUROS SOCIALES, SEGURIDAD SOCIAL Y SOLIDARIDAD SOCIAL**, a continuación daremos los conceptos, ya que a veces se tienden a confundir y a utilizarse erróneamente como sinónimos.

### **SEGURO SOCIAL**

**SEGURO.-** Proviene del latín *Securus*, contrato por el cual una persona física o moral, se obliga a resarcir pérdidas o daños que ocurran en las cosas que corren un riesgo en mar o tierra.<sup>7</sup>

En el artículo 1º de la Ley sobre el Contrato de Seguro, se establece que el "seguro" es el contenido de un contrato por el cual una empresa aseguradora se obliga a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

---

<sup>6</sup> Nueva Ley del Seguro Social Comentada Op. Cit. Pág. 12.

<sup>7</sup> Diccionario jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 406.

Este concepto enmarca lo que son los seguros privados los cuales constituyen el antecedente histórico de los seguros sociales. Dichos seguros privados se originan en la Edad Media, por las diversas operaciones de comercio, que habían tenido tanto éxito. De tal manera se incrementó la experiencia en el cálculo de riesgos, prestaciones, beneficios y utilidades.

Ciertas características tiene el seguro privado que pueden ser atractivas para la estructuración del seguro social, en todo caso solo se destacan algunas diferencias, como la relativa a que en el seguro social el servicio no se mide por la prima, sino por la necesidad de atender una contingencia, y en el privado responde a una cuantificación proporcional a la prima. El seguro privado toma en cuenta la posibilidad de obtener utilidades, mientras que el seguro social es un instrumento de redistribución del ingreso. Finalmente, en el seguro privado la prima se aplica conforme a la prestación calculada, en el social la prima es proporcional a los ingresos del asegurado que obtiene los beneficios.

En virtud del desarrollo de los seguros sociales y considerando los planteamientos sociales de la Iglesia católica, surge el seguro social que brindaba protección inmediata a los trabajadores frente a los infortunios más graves: Enfermedad, vejez, muerte, desempleo. Lo cual produjo que se acallaran las voces socialistas que proclamaban la aparición de los seguros sociales, y fue así como Bismarck pronuncia lo siguiente: "Por muy caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución".

Así, el seguro, que sale del fuero mercantil y entra en el plano del derecho administrativo, es tutelado por el Estado, por lo que los seguros sociales tienden a garantizar a la clase trabajadora las consecuencias económicas que pudieran sufrir tanto por un riesgo de trabajo como por la evolución de su condición física y mental.

El origen del seguro social lo encontramos en la revolución industrial, cuando se trataba de proteger a los trabajadores de los riesgos profesionales y las contingencias sociales. Y fue en este momento, cuando se crean las asociaciones mutualistas que intentaban ayudar a los desvalidos y a los familiares de los obreros que morían. Sin embargo, fue hasta 1850, cuando en Francia apareció la Ley del Seguro de Enfermedad, dando nacimiento al Seguro Social.

Aquí en México, la nueva Ley del Seguro Social de 1997, su artículo 4º dispone que 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 como un servicio público, ya que entre sus fines se encuentra el de satisfacer una necesidad pública.

**SEGUROS SOCIALES.-** Son los que constituyen un procedimiento de cobertura de riesgos, generador de derechos para los individuos. Estos surgen a fines del siglo XIX, en Alemania bajo los términos de las leyes dictadas por el canciller Otto Von Bismarck a partir de 1883, teniendo como escenario los conflictos con la burguesía y la obstaculización del movimiento obrero revolucionario para la protección de los trabajadores asalariados de menores ingresos, que quedaban a cargo de cajas de ahorro, cuya afiliación era obligatoria, cubriendo solo algunos riesgos, financiándose con aportaciones de trabajadores y empresarios, y en algunos casos del Estado.

Fueron instituciones de carácter obligatorio, que imponían cargas financieras a patrones y al gobierno, con mesurada participación de los trabajadores; para el gobierno esto constituyó el instrumento de la paz social.

Aparecen el 5 de febrero de 1917 en México, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando un capítulo de garantías sociales, en cuyo artículo 123, fracción XXIX, se establece la necesidad de un sistema de seguros sociales, con el objeto de resolver los riesgos sufridos por los trabajadores, así como encontrar un sustituto del salario, cuando por razones de invalidez o vejez, ya no puedan continuar con sus actividades laborales.

Existen diferencias entre los seguros sociales y el seguro social, ya que los primeros se organizan por separado, como era el caso del sistema diseñado por Bismarck el cual era una "articulación de seguros sociales que contemplaba cada riesgo en forma aislada, es decir, mediante una organización financiera, técnica y funcional distinta para cada rama de riesgos asegurados"<sup>8</sup> y a su vez, el seguro Social trata de agruparlas en un sistema que los reúne y unifica.

**LA SEGURIDAD SOCIAL.**- Esta tiene una cobertura más amplia que los seguros sociales, lo cual se debe a que la vida moderna está llena de riesgos no solo de carácter biológico, sino de diversa índole. La seguridad social es el instrumento, la primera se destina a la satisfacción de necesidades permanentes, y el objeto del seguro social lo constituyen las necesidades contingentes, que son condición para satisfacer las permanentes.

---

<sup>8</sup> RICOY SALDAÑA, Agustín G. "El Sistema de ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social". (Estudio Jurídico-Fiscal). México 1992, pág. 14.

“La seguridad social es total, obligatoria y humana, el seguro social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, como fenómeno técnico objetivo”.<sup>9</sup>

El concepto de SOLIDARIDAD SOCIAL, viene de solidario, del latín socialis, que significa “la unión de esfuerzos y recursos de la sociedad encaminados a otorgar ayuda a sus integrantes por las consecuencias de los riesgos a que están expuestos en el transcurso de su existencia. Se le considera como uno de los principios rectores de la seguridad social, el cual consiste en que, la seguridad social debe utilizar instrumentos o técnicas que distribuyan las cargas económicas entre el mayor número de personas”.<sup>10</sup> Por lo que los gastos que implican las prestaciones de las diversas contingencias cubiertas se reparten mejor y más equitativamente.

Aquí en nuestro país, aparece en la Ley del Seguro Social de 1973, el concepto de “servicios de solidaridad social” (art. 232). Su intención fue proteger a los núcleos de población de mayores carencias, aquellos que se encuentran en un estadio de profunda marginación rural, suburbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujeto de solidaridad social (art.236 y 237 de la Ley del Seguro Social). Dicho concepto comprende asistencia médica, farmacéutica, así como hospitalización a favor de los referidos núcleos de población; y en el artículo 214 de la Ley del Seguro Social de 1997, se prevén además acciones de salud comunitaria.

Consecuentemente, se alude la posibilidad de otorgar servicios de solidaridad social a las personas que no tienen recursos, las cuales, mediante la prestación de sus servicios a la comunidad (art. 217 de la Ley del Seguro Social de 1997), recibirán determinados

---

<sup>9</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. “Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Edít. Harla, México, 1987. Pág. 12.

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 445.



beneficios, gracias a los recursos que el Estado dedica para tales efectos, lo cual hará sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y demás beneficiarios del régimen obligatorio (art. 216 de la Ley del Seguro social de 1997).

## 2.- PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

El profesor Francisco de Ferrari, en su libro "Los Principios de la Seguridad Social", haciendo un intento por buscar las fuentes ideológicas de la seguridad social, consideró como una de ellas, la propuesta presentada por Robespierre el 24 de abril de 1793, la cual consistía en que incluyera en la Declaración de Derechos de la Constitución Francesa de 1793, que "los socorros necesarios a la indigencia fueran considerados una deuda de los ricos hacia los pobres",<sup>11</sup> lo cual desafortunadamente no se incorpora en la referida constitución.

En Alemania, la doctrina del socialismo de Estado inspiró a Bismarck la creación de los seguros sociales.

En Francia, el solidarismo de León Bourgeois (1825-1925), basándose en la idea del Cuasicontrato, destaca la obligación por parte de todos los beneficiarios de la solidaridad natural a venir en ayuda de los desheredados.

Finalmente, la acción del cristianismo y el pensamiento social de la Iglesia Católica, favorecieron también a la creación de los sistemas de indemnización de riesgos sociales. En la encíclica Rerum Novarum de 1891, se decía que el poder, de una manera especial, debía procurar que no le faltara trabajo a la persona en ningún momento y que debía

---

<sup>11</sup> DE FERRARA, Francisco. Op. Cit. Pág.81, 82.

haber una reserva para hacer frente a la enfermedad, a la vejez, a la invalidez y en general “a los golpes de la mala suerte”.

Actualmente la seguridad social, ya tiene rasgos definidos y principios que se han establecido de manera gradual y consensual, precisándose los siguientes:

**OBLIGATORIEDAD**, este principio se refiere a que el Estado impone ese aseguramiento, a efecto de lograr que sus beneficios se extiendan a toda la población.

**UNIFICACION**, presupone una protección total en cuanto a un estado de necesidad, teniendo como riesgo único: el riesgo social, que tiene como consecuencia la pérdida o disminución de garantías o aumento de necesidades familiares.

**UNIVERSALIZACION**, esto implica la totalidad de las personas protegidas.

**SOLIDARIDAD**, el seguro se establece en términos de que las consecuencias económicas que suponen las prestaciones en las diversas contingencias se reparten mejor y su costo se distribuye equitativamente en relación con el número de asegurados que cubra y eventualidades que ampare.

**SUBSIDIARIEDAD**, “proviene del término latino subsidium, que significa ayuda, remedio, reserva”<sup>12</sup>. Este se basa en que el Estado aporte a la institución del seguro social con objeto de que la financiación sea más completa; para así llevar a cabo efectivamente una redistribución de la riqueza, debe intervenir el Estado, por lo que tiene que participar con su contribución económica lo cual ha permitido el desarrollo del sistema del seguro social.

---

<sup>12</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 449.

**SUSTANCIALIDAD**, la institución del seguro social concede prestaciones de tipo económico a los asegurados que por algún motivo sufren un riesgo, con objeto de que su ingreso no se vea suspendido, las cuales deben equipararse al salario que el trabajador percibe para que su nivel de vida no se vea disminuido, por lo que, el subsidio o la pensión asignada no debe suponer una cuantía menor que dicho salario.

**COORDINACION**, el Estado por su política social desarrolla y coordina la labor de las dependencias oficiales y no oficiales con objeto de lograr una protección de tipo integral, que se considera como seguridad social institucional. Cabe destacar que donde más se manifiesta esta política de coordinación es en la protección de la salud.

### 3.- CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Son las cualidades que permiten distinguir un objeto de otro. Por lo que respecto a la seguridad social, tenemos las siguientes:

Constituye un fin la seguridad social, respecto de la cual el seguro social es uno de los medios para llevarla a cabo, por ello en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social de 1997, dispone que "El Seguro Social, es el instrumento básico de la seguridad social . . .".

La contraprestación que se otorga para obtener los beneficios de la seguridad social puede ser variable, dependiendo de su capacidad contributiva por mínima que sea o de su fuerza de trabajo que dé a la Comunidad en la que habita, diferente al seguro social, donde la contraprestación tanto del patrón como del trabajador es fija.

#### 4.- MARCO LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Lo vemos en el artículo 123 constitucional, título sexto denominado “Del Trabajo y de la Previsión Social”, que establece las bases laborales de obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y en general, las relaciones jurídicas que se constituyen en todo contrato de trabajo.

Como consecuencia, se legalizaron diversos derechos sociales; como una jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo de los menores de 12 años, pero permitió el de los mayores de 12 años y menores de 16, siempre que su jornada no excediera de 6 horas, el descanso semanal, regula el trabajo de las mujeres embarazadas, se establece una comisión para fijar el salario mínimo, se regula el tiempo extraordinario, que no puede exceder de 3 horas diarias, ni de 3 veces consecutivas, pagándose con un 100% más de lo fijado para las horas normales de trabajo.

Por lo que se establece el derecho de coalición tanto de los obreros como de los patrones, a través de sindicatos, asociaciones profesionales u otra organización, renovándose el derecho de huelga y de paros.

Individualmente, se establecen en materia de seguridad social las fracciones XII, XIV y XXIX.

Es importante mencionar un artículo que tiene gran relación con el precepto en comento, el artículo 5º constitucional, referente a la garantía individual de la libertad de trabajo, teniendo como antecedente el proyecto de Constitución Política presentado por Venustiano Carranza, en el cual se introducen diversos supuestos en materia laboral,

estableciéndose finalmente principios relativos a las garantías individuales de todo ciudadano en cuanto a la libertad en el ejercicio del trabajo, profesión u oficio a que se quiera dedicar.

Las bases constitucionales de la seguridad social las encontramos en el Apartado "A", del artículo 123 constitucional, en las fracciones XII, XIV, y XXIX, como sigue:<sup>13</sup>

#### TEXTO ORIGINAL

ART. 123.- El Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

#### TEXTO VIGENTE

ART. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos, y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El prólogo fue modificado por decreto publicado el 6 de septiembre de 1929, para establecer el carácter federal de las leyes laborales suprimiendo la facultad de las legislaturas locales para expedir las referidas leyes.

---

<sup>13</sup> HERRERA GUZMAN, Esperanza. "Constitucionalidad de las aportaciones de seguridad social como contribuciones en la ley del seguro social. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho, marzo 1998, págs. 15, 17.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la modificación al mismo, que tuvo por objeto reformar y adicionar el artículo 123, con el fin de dar mejores prestaciones a los trabajadores al servicio del estado.

La mencionada reforma dio origen a la división del artículo 123, incluyendo las garantías sociales a favor de los servidores públicos, separándose en dos apartados: el apartado A que rige a todo trabajador que presta su servicio subordinado a un particular, y el apartado B que rige a los trabajadores al servicio del estado.

#### TEXTO ORIGINAL

ART. 123.- En toda relación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por la que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

#### TEXTO VIGENTE

ART. 123.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir

depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las normas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casa de juegos de azar.

La fracción XII, fue modificada el 14 de febrero de 1972, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, proponiendo expedir una ley y crear un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, Trabajadores y Patrones, que administren los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de enero de 1978, se adicionó la misma fracción y a su vez, se reformó la fracción XIII del artículo 123, estableciendo en la misma fracción el contenido de la fracción XII que ya establecía lo relativo a que el patrón debía reservar un espacio de terreno, cuando su población excediera de doscientos habitantes, para establecer mercados públicos, centros recreativos y edificios destinados a servicios municipales, adicionando la obligación de adiestrar o capacitar al trabajador, en el texto de la fracción XII.

#### TEXTO ORIGINAL

ART. 123.- FRACCION XIV.- Los empresarios serán, responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

#### TEXTO VIGENTE

ART. 123.- FRACCION XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo



que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

Se distingue, que la fracción XIV no sufrió cambios.

#### TEXTO ORIGINAL

ART. 123 FRACCION XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de Invalidez, de Vida, de Cesación involuntaria de trabajo. De Accidentes y de otros fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esa índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

#### TEXTO VIGENTE

ART. 123.- FRACCION XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, o enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En relación a la fracción XXIX, sufrió dos reformas:

La primera se publicó el 6 de septiembre de 1929 en el Diario Oficial de la Federación, que sustituyó el término de utilidad social por el de utilidad pública, al considerar la naturaleza de la Ley del Seguro Social, encontrándose su materialización en la Ley Reglamentaria de 1943.

La segunda reforma se publicó el 31 de diciembre de 1947 en el Diario Oficial de la Federación, la cual tuvo su origen en el Reconocimiento de la Igualdad Jurídica de la mujer con el hombre, reconociéndose la participación de las mujeres en la vida nacional, por lo que se introdujo el derecho de las mujeres trabajadoras al servicio de guarderías.

Se encuentran en el artículo 123 constitucional apartado "B", fracciones XI y XII las bases constitucionales de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

#### TEXTO ORIGINAL

ART.- 123. B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.

#### TEXTO VIGENTE

ART.- 123. B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores.

El prólogo tuvo su antecedente en el artículo 1° del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado, publicado el 27 de septiembre de 1938 y sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941.

El cual fue modificado el 8 de octubre de 1974, a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de erigir en Estados de la Federación los antiguos Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

Este apartado ha contado con catorce fracciones y han sufrido reformas al igual que el prólogo y que específicamente las fracciones XI y XIII se refieren a la seguridad social.<sup>14</sup>

Se mencionan los textos constitucionales de las fracciones XI y XII del artículo en comento, con sus respectivos comentarios.

### TEXTO VIGENTE

ART. 123. B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores:

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte;
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho Al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación, gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de

---

<sup>14</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. "El Nuevo artículo 123". Editorial Porrúa, México 1962, pág.155.

asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayudas de lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares,
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Por decreto publicado el 10 de noviembre de 1972 en el Diario Oficial de la Federación, se modificó el inciso f) de la fracción XI, quedando en los términos anteriormente expuestos; Y de igual manera se adicionó con un segundo párrafo a la fracción XIII, con el objetivo de establecer el derecho de los trabajadores pertenecientes a la milicia de tener casa

habitación en propiedad, cualquiera que fuera su número o la ubicación de la empresa. Es así como se creó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE-FOVISSSTE y en el caso de militares el Fondo de la vivienda militar –FOVIMI- Ejército, Fuerza aérea y Armada.

#### TEXTO VIGENTE

ART. 123 FRACCION XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Organizando la seguridad social de los militares del Ejército, Fuerza Aérea y de la Armada de México. De lo que se desprende su ley reglamentaria, la ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas de 1976.

A su vez, las leyes reglamentarias de la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado son:

Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1984, con sus reformas de 1993.

Derecho a la Seguridad Social. Derecho que proviene del latín Directus. “Conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil y cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza”.<sup>15</sup>

La Organización Internacional del Trabajo (OTI) establecía en su declaración de 1944, que la seguridad social engloba el conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de cierta organización, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los que se hallen expuestos. Por lo cual, entendemos que el Derecho a la Seguridad Social, es aquella rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos y en general, a toda aquella persona necesitada de protección, extendiéndose a los estratos sociales más bajos.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece en sus artículos 22 y 25 lo siguiente:

ARTICULO 22. “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, los derechos económicos , sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

ARTICULO 25. “el derecho que tienen a su nivel de vida adecuado que les garantice y asegure así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, asimismo tienen derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes a su

---

<sup>15</sup> Diccionario jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 173

voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales, todos los niños nacidos en matrimonio y fuera de él, tienen derecho a igual protección social”.

Es importante puntualizar que el derecho a la seguridad social es aquel que tiene todo ser humano y que pretende obtener el uso, goce y disfrute de una protección integral.

#### 5.- LEYES DEL SEGURO SOCIAL DE 1943, 1973 y 1997.

##### SU EVOLUCION HISTORICA

“En México tenemos la primera referencia del seguro social, en el Programa del Partido Liberal, publicado por los hermanos Flores Magón en su exilio americano, así como en el Partido Democrático, presidido por Benito Juárez Maza, hijo del Presidente Benito Juárez, publicado el 1° de abril de 1909, mismo que planteaba la “Expedición de leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en casos de accidentes”.<sup>16</sup>

Después del asesinato de Francisco I. Madero, durante la década Trágica, la Cámara de Diputados conoció de un proyecto de Ley del Trabajo, el 17 de septiembre de 1913, que suscribirían quienes después aprobarían el artículo 123 constitucional, que serían entre otros José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Félix Palavicini, en el cual se incluía un capítulo de seguridad social que era parte de la legislación laboral, sin embargo, no fue aceptado.

---

<sup>16</sup> DE BUEN LOZANO, Nestor. “Seguridad Social”. Editorial Porrúa. primera edición, México, 1995. Págs. 23

El 26 de marzo de 1913, se firmó el Plan de Guadalupe, en la Hacienda del mismo nombre, en el estado de Coahuila, mismo que proclamaría a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en cuyo artículo 2º se dispone que el Poder Ejecutivo expidiera durante la Revolución Mexicana todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país. Sin embargo, el hecho de atender a una naturaleza netamente política, hace que no se precise ningún compromiso para el establecimiento del seguro social.

Igualmente se crea la primera Ley del Trabajo en Yucatán el 11 de diciembre de 1915, que es el primer antecedente en la ley mexicana de la seguridad social, al establecer los seguros sociales de vejez y muerte a favor del trabajador.

Pero es a partir de la discusión del proyecto de Constitución Política, realizada en diciembre de 1916 y enero de 1917, que se atiende la idea de los seguros sociales.

Al fin, se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, surgiendo en la fracción XXIX del artículo 123, la idea de un sistema de seguros sociales, que vendría a resolver los riesgos sufridos por los trabajadores, Esa fracción consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, invalidez, vida, cesación involuntaria del trabajo, accidentes y otros fines, y también se fomentaba la organización de instituciones de esa naturaleza, para promover la previsión popular, por medio de la acción federal y de cada Estado de la República.

De 1917 a 1929, hubo varios intentos por crear una ley del seguro social, como la del General Alvaro Obregón el 9 de diciembre de 1921, que consistía en un proyecto de ley



del seguro social obrero, que sin bases actuariales pretendía establecer una contribución del 10% sobre los pagos hechos por concepto de salario.

Así, el Presidente Plutarco Elías Calles presenta un proyecto en 1925, que contenía los siguientes puntos:

Seguro Obrero por accidentes y enfermedades propias del trabajador, y

Reglamentación de las fracciones XIV y XV del artículo 123 constitucional.

En 1928, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, estableció una Comisión encargada de preparar un capítulo de seguros sociales, que iba a formar parte del Código Federal de Trabajo, el cual intentaba proteger a los trabajadores del campo y de la ciudad, liberándolos de contribuir económicamente, en caso de percibir salario mínimo. Posteriormente se retiró el capítulo de los seguros sociales del proyecto del Código Federal del Trabajo.

La idea de distinguir el seguro social respecto del derecho laboral, condujo al Presidente Emilio Portes Gil, a reformar el artículo 123 en su prólogo y en su fracción XXIX referente a la seguridad social, publicándose dicha reforma el 6 de septiembre de 1929, estableciéndose como utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, comprendiendo el seguro de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes.

A partir de esto, se eleva a servicio público con rango de obligatoriedad.

Por decreto del 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Presidente Pascual Ortiz Rubio, para que expidiera la Ley del Seguro Social, sin embargo, la renuncia de Ortiz Rubio el 2 de septiembre de 1932, impide que se lleve a cabo.

En febrero de 1934, el General Abelardo L. Rodríguez, nombró una Comisión encargada de elaborar un proyecto de Ley del Seguro Social que se denominaría Proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social, en el que se consideraba al seguro social como un servicio social obligatorio a cargo de un organismo con carácter autónomo, sin fines de lucro y en base a una administración tripartita.<sup>17</sup>

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

Manifiesta el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) la idea de realizar una ley del seguro social, presentando un Proyecto de Leyes de Seguros Sociales, que cubriría riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria, previéndose la creación del Instituto Nacional de Seguros Sociales, integrado en forma tripartita. Dicho proyecto no se materializó, ya que tuvo el defecto de haberse presentado sin bases actuariales.

“En 1941, fue creado por el Licenciado Ignacio García Téllez (Secretario del Trabajo y Previsión Social), el Departamento de Seguros Sociales con atribuciones relativas a proyectos que se relacionaban con el estudio de seguros sociales sobre vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.

---

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad social. Op. Cit. Págs. 171 y 172.

Abre sus actividades formulando un Anteproyecto de la ley del seguro social, después el 2 de junio de 1941, el Ejecutivo federal expide un Decreto por el cual se crea una Comisión Técnica para que estudiara dicho Anteproyecto”<sup>18</sup>

Analizado el referido proyecto de ley del seguro social, se presentó para ser estudiado por la Organización Internacional del Trabajo el 4 de agosto de 1942, mostrando su beneplácito al mismo.

Es así como el 10 de diciembre de 1942, con Manuel Avila Camacho, se firma la iniciativa de ley del seguro social, aprobada por el Congreso el 31 de diciembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.<sup>19</sup>

El sistema elegido se ajustó a lo que se denomina el seguro social, que es un procedimiento de cobertura de riesgos, generador de derechos individuales y cuyas características son:

- a) Es un servicio público nacional, tarifado, es decir, la seguridad social es de proyección nacional, en base a tarifas, el factor considerado para el pago de las mismas es el salario.
- b) La incorporación al seguro social es obligatorio, el régimen nacional del seguro social se funda en la obligatoriedad de sus disposiciones, que está apoyada en procedimientos coactivos y fundamentalmente en la atribución del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de ser un organismo fiscal autónomo, administrador de sus recursos, al que la Secretaría de

---

<sup>18</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad social. Op. Cit. Pág. 171 y 172.

<sup>19</sup> Op. Cit. Pág. 172.

Hacienda y Crédito Público (SHCP), presta su imperio para obtener el cobro de las cuentas.

- c) Los riesgos cubiertos son limitados, el seguro social se funda en la protección de determinados riesgos y en la limitación desde el punto de vista económico y de las prestaciones a cubrir en caso de que los riesgos ocurran, así que pueda ser cuantificada y determinada actuarialmente esa responsabilidad.
- d) La cotización es tripartita.
- e) Genera derechos individuales, el sistema de seguro social consiste en crear derechos de indole individual, así que cada asegurado, en base a las cotizaciones pagadas va integrando un fondo a cuyo cargo quedan las prestaciones correspondientes a los distintos seguros.
- f) Se exige previamente una realización de trabajo. El seguro social (art. 4 ley del seguro social de 1973) opera sobre la existencia de una relación de trabajo y también de una relación de aprendizaje y extiende sus beneficios a los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas, pero sujetos de la relación laboral.
- g) Adopción de un sistema actuarial, que sobre la base de cálculos matemáticos, se otorga una previsión de las contingencias que han de atenderse y una adecuada inversión de reservas.
- h) No se persiguen fines asistenciales, aún cuando se considere como antecedente de la seguridad social a los sistemas de beneficencia pública, el seguro social podría decirse que es un sistema egoísta, ya que solo otorga derechos a quienes realizan sus aportaciones, además los recursos en los

que se apoya la asistencia pública son del estado, mientras que los del seguro social son de naturaleza tripartita.

Las mencionadas características permiten concebir al seguro social como un instituto de prestación de servicios, dando respuesta a la insolvencia de los empleados que no tenían recursos económicos para hacer frente a los riesgos de trabajo.

La implantación del régimen obligatorio del seguro social, se inició en 1944 en el Distrito federal, posteriormente se extiende a los estados de Jalisco, Puebla y Nuevo León y fue hasta 1958 que alcanzó a la totalidad de las entidades federativas del país.

Se nota, que el seguro social quedó estrechamente vinculado al derecho del trabajo, lo cual se expresa en la exposición de motivos diciendo, que el régimen del seguro social representa un complemento al salario, por lo que no se aplica de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por personas que trabajan mediante la percepción de un salario.

Lo anterior es debido a que el seguro social no podía quedar sujeto en cuanto a su funcionamiento, a una contingencia tan extremosa, ya que la relación de trabajo daba cierta seguridad para su financiamiento.

Sobre diversas reformas a la ley del seguro social de 1943, publicadas el 31 de diciembre de 1959 en el Diario Oficial de la Federación, se establece la opción de los seguros facultativos y adicionales, que se manifiestan en los siguientes términos:

**Seguros Facultativos:** cubren necesidades de los trabajadores en circunstancia especiales, que eran excluidos del régimen obligatorio, ejemplo: trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, eventuales, los independientes, profesionistas libres y ejidatarios.

**Seguros Adicionales:** se contratarían entre el Instituto y los Trabajadores o en su caso los patrones, cuando se proporcionaban en sus contratos colectivos, su objetivo era que los trabajadores gozarán de los beneficios al menos en los términos de la Ley del Seguro social.

Asimismo, se establece un procedimiento para dirimir controversias, un procedimiento administrativo, en caso de inconformidad de asegurados, beneficiarios o patrones, sobre admisión del seguro de derechos de las diversas prestaciones, se presentaba recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico. Después del recurso si la resolución no había sido satisfactoria para los interesados o si surgían otras controversias por la aplicación de la Ley del Seguro Social, se le otorgó competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando fungieran como parte los asegurados o sus familiares.

Para conocer de controversias distintas, serían competentes los Juzgados de Distrito, por ejemplo: en lo relativo al pago de las cuotas, cabe destacar que se les dio el carácter de títulos ejecutivos, es decir, se le otorgó al Instituto la posibilidad de exigir el pago de tales cuotas en caso de mora por parte de los obligados, a través de un juicio mercantil ante dichos juzgados.

A su vez, el 14 de mayo de 1943, se establece el Reglamento de la ley del seguro social, que en términos generales manifiesta la inscripción de trabajadores y patrones, el funcionamiento del Director General, las sesiones del Consejo Técnico.

Así, el 15 de mayo de 1943, se publica un decreto mediante el cual se establece en el Distrito Federal, la implantación de seguros obligatorios en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, no profesionales y otros.

En 1944, se declara de utilidad pública la edificación de hospitales del IMSS y se pronuncia que la enajenación de terrenos al Instituto tendría que ser por subasta pública, se publican los reglamentos de clasificación de empresas, grados de riesgos y cuotas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Asimismo, se considera como causa de utilidad pública, la construcción de edificios para establecer oficinas generales, laboratorios químicos y farmacia central, con fecha de publicación el 6 de octubre de 1944.

El 24 de noviembre de 1944, se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 135, dando el carácter de fiscal a la obligación de pagar y por ende podrían de ahora en adelante cobrarse vía económico-coactiva, a partir de aquí tuvo atribuciones de organismo fiscal autónomo.

El 3 de febrero de 1940, mediante publicación la Ley del Seguro social, se reforma la misma, para aumentar las cuotas del ramo de enfermedades generales y

maternidad, ya que había un desequilibrio financiero y se redujeron los tiempos de espera para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Posteriormente, se presenta la tendencia a incorporar sujetos no asalariados tanto del campo como urbanos a partir de 1954, se expiden diversas regulaciones, como es el caso del Acuerdo de Implementación del Régimen del Seguro Social campesino en Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Por lo que se refiere a las prestaciones sociales en beneficio de sujetos no asegurados, se crearon el 2 de agosto de 1956, en el periodo de Adolfo Ruíz Cortínez, las Casa de la Asegurada, urbanas y rurales que tuvieron a su cargo prestaciones de tipo social.

Así pues, en 1956 el IMSS establece las Casas de la Asegurada dando lugar a prestaciones no consideradas en la ley original de 1943, ya que se incluyen acciones de medicina preventiva, educación y recreación. Luego surgen los centros de Adiestramiento Técnico, que se extienden a toda la población, asegurada o no, siendo dicha argumentación la justificación para establecer los denominados centros.

El 31 de diciembre de 1956, se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas al seguro social, creándose tres grupos de salarios para efectuar las aportaciones L, M y N, y se adicionó la asistencia hospitalaria para los enfermos en casas de reposo.

El 31 de diciembre de 1959, se publicaron diversas reformas, mediante las cuales se extiende el régimen obligatorio a ejidatarios, pequeños agricultores, aparceros y medieros en el medio rural y artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres, en el medio urbano.



A partir de 1960, las Casas de la Asegurada se transformaron en “Centros de Seguro Social para Bienestar Familiar”, sin embargo, un punto interesante es que en el artículo 8° del Reglamento del 2 de agosto de 1956, se dijo que los recursos para las Casas de la Asegurada se tomarían de los fondos del Seguro de Invalidez, vejez y muerte, por su propósito preventivo respecto de esos riesgos.

El Seguro Social, posteriormente se tuvo que enfrentar a otro reto, el de la vivienda, lo que dio lugar a una nueva prestación que no figuraba en la ley: construcción de conjuntos habitacionales, con todos los servicios que los habitantes demandaban.

Otra reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional se dio en 1974, con objeto de dar seguridad jurídica en seguridad social y laboral a las mujeres trabajadoras, agregando el servicio de guarderías.

Cabe destacar, que en la ley del seguro social de 1943, no se estableció expresamente el concepto de seguridad social, sino que partió del concepto de seguridad social estableciendo las bases de una cobertura de riesgos, mediante el pago de una prima, tal como se desprende del seguro mercantil.

Fue hasta 1973 cuando en la ley del seguro social se introduce el concepto de seguridad social, bajo la pretensión de universalidad de la misma, dicha ley se aparta del concepto tradicional del seguro social, estableciendo cargas a los patrones bajo un nuevo programa de aportaciones, y además introduce un nuevo campo que son los servicios sociales de beneficio colectivo y guarderías.

## LEY DEL SUGURO SOCIAL DE 1973

En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, se expide la ley del seguro social el 1° de abril de 1973, en cuya exposición de motivos se mencionan como objetivos:

- Mejorar las prestaciones existentes e introducir otras.
- Crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías.
- Aumentar el número de asegurados.
- Establecer la posibilidad de que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio.
- Establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados y simplificar diversos procedimientos administrativos.

La ley del seguro social de 1973, incluye instituciones renovadoras, cuya finalidad esencial es romper la dependencia entre el régimen del seguro social y su supuesto normativo –la relación de trabajo- de esta manera cuenta con diversos supuestos:

- a) Continuación voluntaria en el régimen obligatorio, de aquellos que dejen de pertenecer a él, pero tienen interés en conservar su protección.
- b) Incorporación voluntaria al régimen obligatorio de trabajadores no asalariados que pese a serlo habían quedado excluidos del mandato legal.

Se incluyó a los trabajadores domésticos, trabajadores de industrias familiares y a los trabajadores independientes, trabajadores no asalariados, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados y ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y patrones, personas físicas con trabajadores a su servicio, “incluso a las personas que presten sus servicios a las dependencias federales, con la conformidad de la SHCP, la cual se obliga solidariamente” (Art. 221 de la Ley del Seguro Social de 1973).

c) Establecimiento de servicios sociales. Se transforma el seguro social, para proyectarlo a fines de asistencia social con una estructura diferente a la caridad, ya que los destinatarios asumen, una responsabilidad social, pero no solo a quien se otorga el servicio sino a su propia comunidad.

Permite establecer por primera vez esta ley el tránsito del seguro social a la seguridad social. Por lo cual, para precisar en qué consiste la seguridad social, como lo establece el legislador en la ley de 1973, hay que examinar las fórmulas de ampliación, para así distinguirla de la ley de 1943.

El título IV "De los Servicios sociales", se divide en prestaciones sociales, las cuales no son novedosas, ya que el reconocimiento legal solo ha dado forma a un proceso real de instituciones muy eficaces, y por otra parte en servicios de solidaridad social.

Las prestaciones sociales, tuvieron como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, y contribuir a la elevación de los niveles de vida de la población (Art. 233 de la ley del seguro social de 1973).

Las prestaciones del Art. 234 son:

- I.- Promoción de la salud.
- II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria.
- III.- Mejorar la alimentación y vivienda.
- IV.- Impulso y desarrollo a las actividades culturales y deportivas.
- V.- Regularización del Estado Civil.
- VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo.

VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo.

VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través del aprovechamiento de recursos económicos.

IX.- Establecimiento de velatorios y,

X.- los demás útiles.

Las prestaciones sociales que otorga el IMSS se clasifican en:

1.- Prestaciones enfocadas hacia el desarrollo individual y el bienestar familiar y comunitario, con programas de guarderías, bienestar y desarrollo familiar, atención a pensionados y jubilados, actividades deportivas y centros recreativos.

2.- Prestaciones que apoyan directamente los procesos productivos y la economía familiar, que se agrupan en: tiendas, velatorios y actividades culturales.

También las prestaciones sociales se proporcionarán por el instituto sin comprometer la eficacia de los servicios que presta en el régimen obligatorio, siendo de ejercicio discrecional y cuya fuente de financiamiento son los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

“Respecto a los servicios de solidaridad social, es ahí donde encuentra la seguridad social su punto de transición entre el sistema de los seguros sociales y el de la seguridad social.

Se establecen en la exposición de motivos los propósitos del sistema de solidaridad social, señalando que se trata de brindar un mínimo de protección a aquellos

grupos marginados del desarrollo nacional que carecen de capacidad contributiva que permita su incorporación a los sistemas de aseguramiento ya existentes, se intenta que los recursos con los que cuenta el Instituto se hagan extensivos, con un importante apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados, obviamente, sin perjudicar el sistema del seguro social; a cambio de ello, los beneficiarios podrán contribuir con aportaciones en dinero o la realización de trabajos destinados a las comunidades en las que habita”.<sup>20</sup>

Para romper con la idea de que se trata de un servicio de beneficencia, la ley exige la contribución de los sujetos favorecidos, ya sea con aportaciones en efectivo o a favor de sus propias comunidades, para que después lleguen a ser sujetos de aseguramiento en términos de la ley del seguro social. En razón de ello, se creó el programa IMSS-Coplamar, que intentaba llevar a los campesinos de las zonas áridas, los beneficios de la solidaridad social.

Por otra parte, la ley incluye un título segundo, capítulos 7 y 8 “Régimen obligatorio del seguro social”, tanto la continuación voluntaria como la incorporación voluntaria, título 3.- “Régimen Voluntario” establece el sistema de seguros facultativos y adicionales, y en el título 4 de los “Servicios sociales”.

Se crea la inscripción al IMSS por períodos, que determina el propio Instituto, determinando cuando se dará la incorporación voluntaria, para que después se traduzca en seguro obligatorio.

De acuerdo a la ley antigua no era posible que el seguro voluntario y la continuación voluntaria del seguro obligatorio, se estableciera en todo el país.

---

<sup>20</sup> DE BUEN LOZANO, Nestor. Op. Cit. Págs. 35-38.

Sin embargo, en la ley del seguro social de 1973, se establece que ya es obligatorio el seguro social en todo el país, y como se expresa en la exposición de motivos, se debe a que las comunicaciones permiten en cualquier momento llegar a un punto donde haya servicios médicos. Esa incorporación se hará de manera más gradual, a través de decretos presidenciales o a petición del IMSS.

#### SUJETOS DE ASEGURAMIENTO AL REGIMEN OBLIGATORIO DE AQUELLOS DE INCORPORACION VOLUNTARIA.

**Trabajadores Domésticos.-** Pueden incorporarse con una excepción sólo a petición del patrono, no se permite que se haga por el propio trabajador, como en los demás y la baja será forzosamente por aviso patronal y en cuanto al pago del bimestre, éste será por anticipado.

**Trabajadores de Industrias Familiares, Trabajadores Independientes o sea profesionales, Comerciantes en Pequeño, Artesanos y otros.-** Se requiere una solicitud individual y el pago por bimestres anticipados de los servicios, no se les otorgan prestaciones en especie, como enfermedades generales y maternidad, tendrán derecho a la pensión por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada.

**Incorporación de Ejidatarios, comuneros y Pequeños propietarios.-** Todos ellos tendrán los beneficios del IMSS cuando se haya extendido al campo. El seguro comprenderá enfermedades generales y maternidad, pero no en dinero sino en subsidio.

**PATRONES,** personas físicas podrán ser incorporados al seguro social y tendrán derecho a todo, con la condición de cotizar en un grupo mayor que el más alto de

todos los trabajadores que participen en la totalidad de los seguros, como riesgos profesionales, enfermedades generales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, la baja será por la falta de pago de dos bimestres, si no pagan se les da de baja y luego se les cobra.

“Empleados federales, estatales, municipales y aquellos que trabajan en institutos descentralizados o empresas, de los cuales hay muchos que tienen derechos a los beneficios del seguro social a través del ISSSTE, y que en todo caso con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrían también recibir los beneficios de la ley del seguro social. Para estos trabajadores, el pago de las cuotas se hace con cargo a los subsidios o participaciones que en ingresos federales corresponden a dichas entidades (Art. 210 a 223 de la ley del seguro social de 1973).

El régimen voluntario, del artículo 224 al 231 de dicha ley, dispone que el Instituto podrá contratar en forma individual o colectiva seguros facultativos para proporcionar prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por la ley”.<sup>21</sup>

Este sistema constituye la posibilidad de contratar seguros adicionales para satisfacer prestaciones económicas que se hayan pactado en contratos ley o contratos colectivos de trabajo.

---

<sup>21</sup> Nueva Ley del Seguro Social comentada Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo I, México, 1998. Pág. 12 y 13.

De esta ley sobresalen diversos puntos: la seguridad social del régimen obligatorio se extiende a quienes son beneficiarios, ya que se cubre además de los trabajadores asalariados, a los familiares de los derechohabientes, en todos los ramos.

El artículo 11 expresa los ramos del régimen obligatorio:

- 1.- Riesgos de trabajo.
- 2.- Enfermedades y maternidad.
- 3.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
- 4.- Guarderías para los hijos de aseguradas.

Las diferencias más importantes entre las leyes del seguro social de 1943 y 1973 son:

1943

Seguro de Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (seguro de riesgo de trabajo).

1973

Incorporación a los seguros sociales del seguro de guarderías infantiles para hijos de aseguradas.

En la Ley del Seguro Social de 1973

“Subsiste la continuación voluntaria para los asegurados que dejen de pertenecer al régimen obligatorio, así como los seguros facultativos y los adicionales”, se perfecciona dando protección en enfermedades generales y maternidad a no asegurados y permite el aseguramiento de otros familiares que no tengan derecho a recibir prestaciones.



- Se incorpora además el régimen voluntario, afiliando a trabajadores, domésticos, industrias familiares y trabajadores independientes, patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, artesanos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
  
- Se incorporan los servicios sociales, a los trabajadores que por su condición y falta de capacidad contributiva permanecen al margen de la seguridad social, estos servicios serán proporcionados por el Instituto con las Aportaciones que entregue el gobierno para evitar que los recursos destinados al régimen obligatorio se afecten, entre ellos se encuentra el establecimiento de centros vacacionales y todos aquellos útiles para elevar el nivel de vida individual y colectivo.
  
- Se conservan los lineamientos originales del IMSS, considerando su acreditada solvencia económica, con la entrada en vigor de esta ley se libera el organismo público descentralizado de la obligación de constituir depósitos o fianzas legales aún en juicio de amparo, subsanándose una omisión de la ley de 1943.

Entre 1973 y 1976, cuando se hizo referencia a la inflación, la crisis económica tuvo ciertas particularidades que fueron resueltas con mecanismos populistas y con la aplicación de aumentos salariales, sin embargo, para los años posteriores, con el advenimiento de graves repercusiones en nuestra economía, ya se empieza a considerar como una carga para el Estado.

El 1° de septiembre de 1982, con la expropiación de la Banca y en 1987, con la caída de la Bolsa Mexicana de Valores, la crisis asume otras características producto de la creciente deuda externa y de la notoria intervención del Fondo Monetario Internacional, por lo que se estableció la reestructuración de diversas políticas económicas.

En enero de 1989, se reforma la ley del seguro social, considerando como sujetos de asistencia médica al esposo o compañero de la trabajadora asegurada, sin necesidad que sea un inválido, como se exigía antes de la reforma, lo que hace terminar con la discriminación a la mujer asegurada en cuanto a que puede generar derechos para su consorte en igualdad con el asegurado.

En 1992, durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, cuyo antecedente fue la crisis de 1982, lo que provocó una disminución en el ahorro interno y por ende, en la inversión, a lo cual se le denominó “ampliación de la planta productiva del país” ya que de no aumentar ésta, se necesitaba incrementar el ahorro para financiar la inversión y estimular la actividad económica, en particular, el ahorro a largo plazo.

Esa reforma trajo consigo que en la exposición de motivos por el Ejecutivo Federal en 1992, se dispusiera el establecimiento de una prestación de seguridad social, con carácter de seguro social, encaminada a la protección y al bienestar de los trabajadores y de sus familiares. Así pues, mediante la adición a la ley del seguro social, publicada el 24 de febrero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, se integra el capítulo V Bis “Del seguro de retiro”, el cual trata de un seguro de retiro a través de un sistema de ahorro teniendo por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, a

través de cuentas bancarias individuales en donde los patrones harían los pagos de las cuotas de ese seguro, así como las que se efectúan al fondo nacional de la vivienda.

Esta iniciativa se propone conforme al texto de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, en el sentido de permitir que en la correspondiente ley reglamentaria se prevean además de los seguros enumerados en el propio precepto constitucional, cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, características que se identifican claramente en la prestación que se propuso en la reforma.

Finalmente, se da una reforma importante a la ley del seguro social de 1973, cuya vigencia fue hasta el 30 de junio de 1997, según se desprende de los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y el 21 de noviembre de 1996, ya que el 1º de julio de 1997, entraría en vigor.

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL, DE 1997

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, y se modificó su entrada en vigor, por decreto publicado el 21 de noviembre de 1996, quedando finalmente el artículo 11, como sigue:

- 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.

El motivo de la reforma se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa de la nueva ley del seguro social, en la cual se destaca el desfinanciamiento en que han estado los ramos de enfermedades generales y maternidad y los de pensiones (invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y muerte). Se introduce guarderías, las prestaciones sociales, para que se presten en la forma obligatoria, con cargo a las aportaciones patronales y ya no a las aportaciones federales como sucedía en la ley de 1973.

Los cambios más importantes a partir del 1° de julio de 1997, se dan en materia pensionaria, ya que su financiamiento era mediante el sistema de reparto, el cual consiste en que los trabajadores en activo cotizan para generar los recursos de las personas que ya no cotizan, lo cual cambió radicalmente, como veremos posteriormente.

Es a partir del 1° de julio de 1997, cuando deja de ser un sistema basado en el reparto, pasando al sistema de capitalización individual, que se refiere a que cada trabajador de acuerdo al salario que perciba y al monto de los recursos que logre acumular durante su vida laboral, tendrá una cuenta individual, abierta a nombre de cada trabajador en una Administradora de Fondos para el Retiro, con el objeto de recibir una pensión de retiro, de cesantía en edad avanzada o de vejez.

De acuerdo al artículo 159 de la ley del seguro social de 1997, la cuenta individual se integrará por diversas subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- Vivienda, y
- Aportaciones Voluntarias.

Así, se establece la cuota social a cargo del Gobierno Federal, que se aportará mensualmente, por un monto del 5% del salario mínimo general (s.m.g.) para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la cual se actualizará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, dicha cuota es regulada por la fracción IV del artículo 168, de la referida ley.

Por lo que se reformaron los siguientes ordenamientos legales:

- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguro.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley de la Procuraduría federal del Consumidor.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El último ordenamiento legal citado fue publicado el 23 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, asimismo, su reglamento se publicó el 10 de octubre de 1996. Esta ley derogó a la Ley de Coordinación del Sistema de Ahorro para el Retiro que había sido publicada el 22 de julio de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, misma que era aplicable conforme a la ley del seguro social de 1973.

## 6.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL SEGURO SOCIAL

"EL Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creado en ejercicio de sus atribuciones contenidas por el Congreso de la Unión, estableciendo a éste en la ley del seguro social, con el carácter de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y

patrimonio propios. Dicho patrimonio se constituye parcialmente por fondos del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones o empresas en forma de cuotas y aportaciones que por esta ley están obligados”.<sup>22</sup>

“El primer antecedente del Instituto Mexicano del Seguro Social fue el Departamento de Seguros Sociales creado en 1941, el cual dependía del Departamento del Trabajo. Un avance más se dio al formarse la Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto de ley de seguros sociales, el cual una vez concluido, fue presentado a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, que lo aprobó para convertirlo en ley del seguro social, conforme al Decreto del 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1943”.<sup>23</sup>

Se establece en el artículo 5° de la ley del seguro social de 1997, que la organización y administración del seguro social, en los términos de esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea esta ley.

Al respecto, se puntualiza que en términos del artículo 90 constitucional, el Poder Ejecutivo Federal, cuenta para el ejercicio de sus facultades con la (i) administración pública centralizada y (ii) paraestatal.

Que conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Congreso de la

<sup>22</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 277.

<sup>23</sup> Nueva Ley del Seguro Social comentada Tomo I pág. 14.

Unión o por decreto del Ejecutivo Federal y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por lo que el IMSS sería un organismo público descentralizado encargado de otorgar la prestación del servicio del seguro social.

Se manifiesta que en el artículo 5° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se establece que el Instituto se normará por su ley específica, en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a la ley del seguro social, se sujetará a las disposiciones de esta ley.

Ahora bien, las razones que motivaron al legislador a optar porque el responsable de esta labor fuera un organismo descentralizado están contenidas en la exposición de motivos de la ley de 1943, las cuales prevalecen en la ley que se comenta y son:

“ . . . Se encomendó la gestión del sistema a un gobierno descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración entre las que se encuentran:

1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización.

2.- Una democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo.

3.- Atraer donativos de los particulares que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos.

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio".<sup>24</sup>

Se destaca por el texto en comento que el IMSS, además de ser un organismo público descentralizado tiene el rango de organismo fiscal autónomo, en todo lo que se refiere a la facultad de determinación, liquidación de sus créditos y el cobro de los mismos por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, está constituido por los siguientes órganos:

- Asamblea General
- Consejo Técnico
- Comisión de Vigilancia, y
- Director General.

LA ASAMBLEA GENERAL; es la autoridad suprema del IMSS, es de representación tripartita, ya que es importante que dichos sectores puedan defender sus derechos y vigilar el buen funcionamiento del servicio que proporciona el Instituto, será presidida por el Director General (Arts. 258 y 260 de la ley del seguro social de 1997).

CONSEJO TECNICO; es de representación tripartita. Es el órgano de gobierno que asume la representación legal y la administración del instituto, el cual estará compuesto hasta por 12 miembros designados por la Asamblea General, compuesta de 4 personas por cada uno de los grupos que la integran, el Secretario de Salud y el Director General, serán

---

<sup>24</sup> Nueva Ley del Seguro Social comentada Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo I, México, 1998. Pág. 15



consejeros del Estado, presidiendo éste último a dicho Consejo (Art. 263 Ley del Seguro Social de 1997).

COMISION DE VIGILANCIA; está compuesta de 6 miembros y para su integración cada uno de los grupos que constituyen la Asamblea, propondrá a dos miembros como propietarios y a dos suplentes, para que previa designación de la Asamblea, esos seis integren la Comisión, entre sus funciones, está la de vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo a lo dispuesto en la ley, practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto, sugerir a los dos órganos anteriores y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros de esta ley (Art. 266 de la ley del seguro social de 1997).

Cabe mencionar que el 29 de diciembre de 1994, mediante decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, se crean las Direcciones Regionales y los correspondientes Consejeros Consultivos, lo cual produjo la modernización de la estructura administrativa del Instituto.

DIRECTOR GENERAL, es nombrado por el Presidente de la República, debe ser mexicano por nacimiento y en su caso, destituido por causas graves, previa investigación y previo juicio donde fuese oído y vencido.

Tiene otras atribuciones, la de presidir la Asamblea General y el Consejo Técnico, representar al IMSS como organismo fiscal autónomo, presentar ante el Consejo Técnico, el balance contable, el informe financiero y actuarial (Art. 268 de la ley del seguro

social de 1997) y tiene derecho de voto en las resoluciones del Consejo Técnico, el cual consiste en suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva la Asamblea General.

Se establecen los lineamientos para la inversión de las reservas (fondos que quedarán después de cubrir el cumplimiento de las obligaciones próximas), no con propósito de lucro, sino de protección social, satisfaciendo los intereses de utilidad pública.

La formación de las reservas con primas (cuotas obrero - patronales y aportaciones gubernamentales) que pagan los asegurados, es la fuente de financiamiento cuando ocurren los siniestros, éstas deben mantener un equilibrio entre inversión y liquidez.

El hecho de constituir reservas es la garantía que el asegurador tendrá de la capacidad financiera para pagar las obligaciones que asume frente a los asegurados.

La inversión de las mismas debe hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez (Art. 278 de la ley del seguro social de 1997), que serán en valores a cargo del gobierno federal o emisores de la más alta calidad crediticia (Art. 280 de dicha ley).

Los recursos de cada ramo de seguros que cubre la ley del seguro social sólo podrá utilizarse para cubrir las prestaciones y formar reservas de los mismos.

Las reservas que se constituyan, deberán administrarse de manera independiente, sin embargo, para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sus

aportaciones se depositarán en las cuentas individuales de los trabajadores (Art. 283 de la ley del seguro social de 1997).

En cuanto, a las reservas del seguro de invalidez y vida, deberán invertirse en activos financieros y el producto de su inversión se destinará exclusivamente para cubrir las prestaciones de dicho seguro (Art., 284 de la ley del seguro social de 1997).

### FACULTADES

Dispone en su artículo 251 la Ley del Seguro Social, cuales serán las facultades y atribuciones de dicho instituto, como sigue:

I.- Administrar los Seguros de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Guarderías y Prestaciones Sociales, Salud para la Familia y adicionales, que integran al Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la propia ley.

II.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en la misma ley.

III.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de dicho ordenamiento.

IV.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquéllos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales.

V.- Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios.

VI.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, velatorios, así como centros de capacitación deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de

los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares.

VII.- Establecer y organizar sus dependencias.

VIII.- Expedir sus reglamentos interiores.

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social.

X.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido.

XI.- Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del supuesto del hecho que dio origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo.

XII.- Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Guarderías y Prestaciones Sociales, Salud para la Familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto, así como la recaudación y el cobro de las cuotas del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

XIII.- Establecer los procedimientos para la inspección, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

XIV.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la ley en comento.

Las liquidaciones de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el

personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto.

Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso los datos con los que cuente, en función del último cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales.

XV.- Ratificar o rectificar la prima, la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de Riesgos de Trabajo.

XVI.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en términos de esta ley.

XVII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley.

XVIII.- Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos.

XIX.- Establecer la coordinación con las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatales y municipales para el cumplimiento de sus objetivos.

XX.- Realizar inversiones en sociedades o empresas que tengan objeto social complementario afín al del Instituto, y

XXI.- Las demás que otorguen las leyes.

Aquí se encuentran las facultades necesarias para que el Instituto, pueda realizar sus actividades de organismo responsable del seguro social,

Asimismo, se aprecia, que el Instituto excluye de su administración los recursos del seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuyo manejo quedará en manos de entidades financieras, que al efecto se creen, denominándose Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

Sin embargo, en la fracción XII mencionada se confiere al Instituto las facultades relativas a la recaudación y cobro de las cuotas de dicho seguro, lo cual tiene como propósito brindarle mayor protección a los derechos del trabajador.

#### FINANCIAMIENTO

El Instituto se allega de recursos, mediante los siguientes medios:

- Cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás que señale la ley del seguro social, así como la contribución del Estado, respecto de los seguros de Riesgos de Trabajo, Enfermedades y Maternidad, Invalidez y Vida, Guarderías y Prestaciones Sociales, así como de Salud para la familia y adicionales.
- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades que produzcan sus bienes.
- Donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones a su favor, y
- Cualquiera otros que se señalen en las leyes (Art. 253 de la ley del seguro social de 1997).

Se destaca que el IMSS, no será sujeto de contribuciones federales, estatales y municipales (Art. 254 de la mencionada ley), sin embargo, estarán sujetos al pago de derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles, en razón de pavimentos, agua potable, igualmente están sujetos a los derechos de carácter federal correspondiente a la prestación de servicios públicos.

El IMSS es de acreditada solvencia, por lo que no está obligado a constituir depósitos o fianzas legales, ni en caso de juicio de amparo; y sus bienes serán inembargables.

## CÁPITULO SEGUNDO

### FIGURAS JURIDICAS DEL SEGURO SOCIAL

- 1.- Seguro de invalidez y Vida.
- 2.- Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- 3.- Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales.
- 4.- Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.



## FIGURAS JURIDICAS DEL SEGURO SOCIAL

### RAMOS DE ASEGURAMIENTO

Puede decirse que los ramos responden a contingencias, conforme a la naturaleza del seguro y de los sujetos protegidos, a fin de atender los riesgos con prestaciones prontas y reales.

Así, cuando surge la Institución del seguro social en Alemania, se habla de riesgos y se elabora un catálogo que permite su relación y la consecuente reparación.

En Inglaterra, el plan Beveridge, ordena y adecua un gran número de riegos. A su vez, la Constitución de 1917, en México, al estructurar la fracción XXIX del artículo 123 enumera algunos y los demás los deja al arbitrio del legislador.<sup>25</sup>

Sin embargo, la experiencia de los seguros durante casi un siglo presenta que las contingencias reales contenidas en ramos, son objeto de atención por parte del seguro social.

### SUJETOS DEL SEGURO SOCIAL

“ASEGURADOS.- Son las personas que aportan al seguro o aquéllos sujetos por los que otra persona cotiza. El Instituto debe procurar ingresar al mayor número de personas procurando que las prestaciones resulten atractivas por su monto y sean fácilmente accesibles.

---

<sup>25</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. “Derecho Mexicano de los Seguros Sociales”, Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987, pág. 12.

**BENEFICIARIOS.-** Son los familiares dependientes del asegurado, sin embargo, en términos legales todavía no se encuentra precisado lo que se debe entender por el vocablo "dependencia".

**PENSIONADOS.-** Son las personas que han generado mediante la acumulación de periodos de aportación o por derecho derivado del cónyuge, concubino o descendiente, el derecho de obtener una pensión. Esta prestación generalmente es vitalicia.

**DERECHOAHABIENTE.-** Bajo esta denominación debe reconocerse a toda la población protegida en los términos de la ley que crea y organiza el seguro social conforme a cada institución.

**SUJETOS OBLIGADOS.-** Son las personas que deben inscribirse e incorporar a los sujetos que señala la ley, aportar cuotas y hacer retenciones para cumplir con las obligaciones legales.

**SOLIDARIOHABIENTES.-** Sujetos limitados, sin derechos, que salen de la esfera tradicional del seguro social, son las clases más marginadas".<sup>26</sup>

#### TIPOS DEL SEGURO SOCIAL

El seguro social se establece como obligatorio tanto para la incorporación como para efectos de la cotización, lo cual no se puede dejar a voluntad de los particulares. El crecimiento del sistema obligatorio permite ajustar sus prestaciones a la población protegida. Luego se instauró la forma voluntaria, que motivó el crecimiento de los seguros sociales, para luego dar paso al seguro facultativo.

---

<sup>26</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales". Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987, Pág. 28 y 29.

**OBLIGATORIO.**- Debe imponerse sobre la voluntad de los particulares. Por el contrario el seguro privado es netamente voluntario, lo que permite convenir el monto de la prestación, las circunstancias a ser protegidas y la conveniencia a la incorporación

El seguro social, es el interés de la comunidad lo que predomina, en virtud de que prevalece la consideración de mantener económicamente activos a los ciudadanos.

**VOLUNTARIO.**- Como consecuencia de un desarrollo de los seguros obligatorios, permite acceder a otras etapas de desarrollo que:

- Captar ingresos adicionales mediante aportaciones distintas del obligatorio.
- Facultar al seguro social para incorporar grupos de población en forma paulatina de acuerdo al interés político, social y económico, conforme a las posibilidades de otorgar prestaciones a estos grupos.<sup>27</sup>

Es posible otorgar prestaciones a vendedores ambulantes, taxistas, permitiendo que ciertos sujetos puedan incorporarse al régimen, si lo estiman conveniente, en las condiciones que se determinen al respecto, para que una vez dentro no puedan retirarse mientras subsista la causa que originó su incorporación.

El seguro **FACULTATIVO**, permite a las personas y a los grupos, incorporarse a su voluntad, otorgándoseles el derecho de separarse cuando así lo deseen, por medio de manifestación escrita o solo por dejar de pagar las cuotas. Este tipo de seguro está vinculado al seguro obligatorio y voluntario.

**ADICIONAL.**- Este seguro se extiende en dos formas:

---

<sup>27</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales", Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987. Pág. 30

- Vertical, al facilitar la aceleración de convenios que incrementen prestaciones o disminuyan condiciones para su otorgamiento, y
- Horizontal, al permitir mediante convenios la incorporación de personas no señaladas en la ley, en tanto son familiares dependientes o tienen una naturaleza jurídica que no obliga a su incorporación, este seguro está íntimamente vinculado con el seguro obligatorio y el voluntario.<sup>28</sup>

### SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

Se entiende por riesgos de trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, (Art. 4) de la ley del seguro social de 1997), los cuales son responsabilidad del patrón en términos de la fracción XIX del apartado A, del artículo 123 constitucional.

Esto tiene su explicación en la teoría de la Responsabilidad Objetiva del Patrón, que tiene su origen en la idea de que no importa que exista el elemento de culpa, sino que solamente basta con que una persona cree un riesgo por el uso de aparatos o sustancias peligrosas en sí mismos, a pesar que haya utilizado las precauciones necesarias, para que se finque responsabilidad en el patrón.

Este tipo de seguro social es el más importante por las prestaciones que otorga, no comprende a todos los asegurados, sino solo a los trabajadores sujetos de la fracción I, del artículo 12 de la ley del seguro social de 1997.

Este seguro comprende los mismos accidentes que enfermedades, siempre que se acredite lo siguiente:

---

<sup>28</sup> BRICEÑO RUIZ, Alberto. "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales", Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987. Pág. 31.

- Exposición de los trabajadores.- Por la labor que realizan, la prestación de sus servicios, les pueden causar alteraciones en su salud.
- En ejercicio o con motivo del trabajo.- Aquí se presenta la superación de todas las teorías del riesgo y la necesidad de encontrar la relación entre causa y efecto, sería irrelevante, si el riesgo fue en ejercicio del trabajo o encontrar alguna motivación próxima.

A su vez, el accidente es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida en ejercicio o con motivo del trabajo cualquiera que sea el lugar de trabajo y viceversa. No obstante lo anterior, un verdadero avance será cuando los accidentes de riesgos de trabajo y los que son ajenos de ellos, ya no se distinguen, sino solamente se contemple al sujeto (Art. 42 de la ley del seguro social de 1997).

La enfermedad de trabajo se define como todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios (Art. 43 de la ley del seguro social de 1997).

Finalmente serán enfermedades de trabajo las que establezca la Ley Federal del Trabajo (LFT).

Asimismo, debe de entenderse al medio ambiente como causa para calificar como riesgo de trabajo el accidente o la enfermedad, por ello se justifica que se incluyan los accidentes en tránsito, ocurridos en el traslado de la casa al centro de trabajo y viceversa (Art. 42, 2º párrafo, de la ley del seguro social de 1997).

El artículo 46 de la Ley del Seguro Social de 1997, expresa que no se tratará como riesgos de trabajo el accidente ocurrido en las siguientes situaciones, que son similares a las contenidas en la Ley Federal del Trabajo:

- I.- En estado de ebriedad.
- II.- Cuando esté bajo la influencia de psicotrópico o droga enervante, salvo por prescripción médica y el trabajador lo hubiera exhibido al patrón.
- III.- Si el trabajador se ocasiona intencionalmente la lesión.
- IV.- Como resultado de riña o intento de suicidio.
- V.- En caso de delito intencional, donde sea sujeto activo el trabajador.

En cuanto a las obligaciones del patrón, tenemos la de manifestar un salario que efectivamente perciban los trabajadores, ya que el hecho de manifestar uno inferior al real, hace que el instituto pague al asegurado el subsidio o la pensión de acuerdo al salario, con el que esté inscrito, sin perjuicio de que, al comprobarse su salario real, el instituto le cobre al patrón, con base en éste la pensión o subsidio.

Se entiende por subsidio “la prestación en numerario otorgada por una institución de seguridad social al sujeto de aseguramiento para cubrir sus percepciones de las que se ve privado con motivo de una contingencia que le incapacita para el trabajo y que tiene como objeto suplir la privación en el salario.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 450 y 451.

El artículo 55 de la Ley del Seguro Social de 1997, reconoce que los riesgos de trabajo pueden producir los efectos siguientes:

- Incapacidad temporal.
- Incapacidad permanente parcial.
- Incapacidad permanente total, y
- Muerte.

Para lo cual, se tiene derecho a recibir prestaciones en especie, como la relativa a asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación (Art. 56 de la ley del seguro social de 1997).

Asimismo, a prestaciones en dinero, en los siguientes términos: (Art. 58 de la ley del seguro social de 1997).

#### SUPUESTOS

- Incapacidad con motivo de un accidente o una enfermedad de trabajo.
- Incapacidad permanente total del asegurado.
- Incapacidad permanente parcial, superior al 50% .
- Pensionados por incapacidad permanente total y parcial con un 50% de incapacidad.
- Muerte.

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.

Pago del 100% del salario.

Pensión mensual del 70% del salario, para determinar la pensión se promediarán las últimas 52 semanas de cotización o las que tuviere si lleva menos tiempo laborando.

Pensión que se calculará de acuerdo a la tabla de valuación contenida en la Ley Federal del Trabajo, considerando la edad del trabajador y la importancia de la incapacidad.

Cuando la valuación de la incapacidad sea hasta el 25% se pagará al asegurado una indemnización de 5 anualidades de la pensión, pero si excede del 25% y no del 50% la indemnización será optativa, cuando sea superior al 50% y menor al 100% el asegurado recibirá una pensión mensual.

Se prevé el pago de aguinaldo anual de 15 días del importe de la pensión que perciba el asegurado en los casos de incapacidad permanente total o parcial del 50%.

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997.

Un subsidio del 100% de su salario.

Pensión mensual definitiva del 70% del salario

Riesgo de trabajo: será el promedio del salario base de cotización de las 52 últimas semanas o las que tuviere.



De igual manera el incapacitado tendrá derecho a contratar un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas.

La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas serán otorgadas por la institución de seguros que elija el trabajador.

Para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia, el instituto calculará el monto constitutivo necesario para su contratación, al cual se le restará el saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador y la diferencia será la suma asegurada que el instituto deberá pagar a la institución de seguros elegida por el trabajador.

Si el trabajador tiene una suma acumulada en su cuenta individual superior al necesario para cubrir el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia que sea mayor a la pensión a que tenga derecho, podrá:

- Retirar la suma excedente en una sola exhibición.
- Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor, o
- Aplicar el excedente a un grupo de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Pensión que será otorgada por la institución de seguros, se calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base la que correspondería a la incapacidad permanente total.

El tanto por ciento se fijará en razón del mínimo y máximo establecido en dicha tabla, considerando la edad y la importancia de la incapacidad.

Si la valuación fuese de hasta el 25%, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización de 5 anualidades de la pensión.

Aguinaldo anual de 15 días de dicha pensión.

El instituto calculará el monto constitutivo al que se le restarán los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido, a efecto de determinar la suma asegurada que el instituto deberá cobrar a la institución de seguros, para obtener una pensión, ayuda asistencial y demás.

Sus beneficiarios recibirán:

Ayuda para gastos de funeral igual a 2 meses del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cuando sea su fallecimiento.

Pensión por viudez del 40% de la que hubiera tenido por incapacidad permanente total el asegurado y un aguinaldo anual de 15 días del importe de la pensión, mientras no se case o entre en concubinato.

Pensión de orfandad del 20% de la que hubiere correspondido al asegurado por incapacidad permanente total, se pagará hasta los 16 años o hasta los 25 años si estudia en planteles del sistema educativo nacional, si muere el otro progenitor, se le aumentara en un 10% a la que venía recibiendo.

Al término de las pensiones, se le otorgará al huérfano un pago adicional de 3 mensualidades de la pensión que disfrutaba. Asimismo, se les otorgará un aguinaldo anual de 15 días de la pensión. (Art. 64)

Incapacidad Permanente Parcial (Art.479 LFT), Permanente Total (Art. 480 LFT).

Así, se establece que a falta de viuda o viudo, huérfanos, concubina o concubinario con derecho a pensión, a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, se les dará una pensión del 20% (Art. 66 de la ley del seguro social de 1997).

La cuantía de las pensiones por incapacidad permanente será actualizada anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, del año calendario anterior (Art. 68 de la ley del seguro social de 1997):

El patrón financiará las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo, inclusive los capitales constitutivos y los gastos administrativos (Art. 70 de la ley del seguro social de 1997), cuyo antecedente se encuentra en el artículo 77 de la ley del seguro social de 1973.

Las cuotas que se paguen por los patrones, se determinarán en base al salario base de cotización, el cual para efectos de la ley del seguro social, se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se le otorgue al trabajador por sus servicios, se excluyen: herramientas, ropa de trabajo, el ahorro --cuando sea

por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual- , aportaciones adicionales que el patrón haga a favor de sus trabajadores en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, aportaciones al INFONAVIT, despensas en dinero y especie, tiempo extraordinario, etc. (Arts. 27 y 71 de la ley del seguro social de 1997).

Las cuotas además de considerar el salario base de cotización, deberán incluir los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, según el reglamento de la clasificación de empresas, aplicando la fórmula que se contiene en la propia ley.

En la Ley del seguro social de 1997, se dispone que las empresas paguen su prima conforme a su siniestralidad particular, sustituyendo a las empresas ya inscritas, la aplicación de la tabla estructurada de clases, por una fórmula sencilla (Art. 72).

El nuevo sistema establece que la empresa atendiendo a su siniestralidad puede bajar o subir un punto porcentual respecto de la prima que cubría sin importar la clase a que pertenezca (Art. 74, segundo párrafo de dicha ley).

Asimismo, menciona que al inscribirse por vez primera al Instituto o cambiar de giro las empresas cubrirán la prima media de la clase que conforme al reglamento les corresponda de acuerdo a:

PRIMA MEDIA	EN TANTO POR CIENTO
CLASE I	0.54355
CLASE II	1.13065
CLASE II	2.59840
CLASE IV	4.65325

CLASE V

7.58875

(Art. 73 de la ley del seguro social de 1997).

Esta lista de reproducción de la columna de grado medio de las cinco clases del artículo 79 de la ley del seguro social de 1973, pero se excluye la denominación grado medio, sustituyéndola por Prima Media, ya que en la ley del seguro social de 1997, desaparece el “grado de riesgo”.

#### 1.- SEGURO DE INVALIDEZ Y VIDA

En términos de la ley del seguro social de 1973, el ramo de invalidez, estaba incluido en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, pero en la ley del seguro social de 1997, ya se denomina Seguro de Invalidez y Vida.

RAMO DE INVALIDEZ, se considera que el asegurado se adecua a dicha hipótesis, si está imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional (Art. 128 de la ley del seguro social de 1973).

Exige la ley que al declararse la invalidez del asegurado éste tenga acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales. El asegurado no tendrá ese derecho, cuando por si o de acuerdo con alguna persona se haya provocado intencionalmente la invalidez, habiendo sido responsable del delito que originó tal invalidez, y si padecía un estado de invalidez anterior a su filiación al régimen del seguro social, sin embargo se podrá otorgar el total o una

parte de la pensión a los familiares que tuvieran derecho en caso de muerte y por el tiempo que dure la invalidez (Art. 131 de la ley del seguro social de 1973).

El asegurado pensionado deberá someterse a investigaciones de carácter médico, social y económico que el IMSS realice para comprobar si existe el estado de invalidez.

SEGURO DE VEJEZ, el asegurado por vejez tiene derecho a pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. Siempre y cuando el asegurado haya cumplido 65 años de edad y cotizado 500 cotizaciones semanales, como no es obligatorio pensionarse, el asegurado podrá diferir el otorgamiento de dicha pensión.

SEGURO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA, se disfrutan de los mismos derechos que el asegurado por vejez, con una cuantía inferior a la pensión, debiendo cumplir 60 años de edad, con 500 cotizaciones semanales y quedar privado de empleo remunerado, es de cierto modo, un seguro de desempleo.

SEGURO DE MUERTE, a la muerte del asegurado o pensionado por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, se otorgará a los beneficiarios pensión de viudez, de orfandad, de ascendientes, ayuda asistencial a la pensionada por viudez cuando lo requiera y asistencia médica.

Los requisitos para obtenerlo son dos: Que el asegurado al fallecer, hubiese tenido reconocido el pago de 150 cotizaciones semanales o esté disfrutando de una pensión de

invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y por la muerte del asegurado o pensionado no sea debido a un riesgo de trabajo.

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1997

“La ley de 1997, crea el nuevo seguro de Invalidez y Vida, el cual adquiere autonomía en razón de que el riesgo protegido es una eventualidad, lo que contrasta con el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuya naturaleza es provisional. Tanto la invalidez, definida en el artículo 119 de la ley en comento, puede o no ocurrir, sin embargo la muerte es fatal, pero se desconoce el momento en que ocurrirá.<sup>30</sup>

“Dicha ley tiene como principio la división del seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte, en dos seguros: Invalidez y Vida; y Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez. El primero es una reserva colectiva administrada por el Instituto hasta el momento en que ocurre el riesgo protegido por este seguro y el segundo opera bajo principio de capitalización individual”.<sup>31</sup>

Los riesgos protegidos en este capítulo son la invalidez y la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, en los términos y con las modalidades previstas en esta ley (Art. 112 de la ley del seguro social de 1997).

La diferencia de la ley del seguro social de 1997, con respecto a las anteriores, es que el organismo encargado de la administración de las reservas de los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez era el Instituto, el cual era

<sup>30</sup> Nueva Ley del Seguro Social Comentada, Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo II. Pág. 80.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 86.

quien pagaba directamente las prestaciones en dinero. Ahora, dicho instituto excluirá de su administración al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

“Por lo que, con el nuevo régimen pensionario, se presenta lo siguiente:

- Las aseguradoras serán las administradoras de las reservas de pensiones, una vez que ocurran los riesgos protegidos por el seguro social, salvo en los casos de retiros programados.
- La responsabilidad del pago directo de las pensiones definitivas recae, en la mayoría de los casos, en una aseguradora autorizada para operar seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social, a través de la contratación de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia.
- La autoridad responsable de la recaudación de las cuotas del seguro social sigue siendo el propio instituto.
- Los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida continúan siendo colectivos mientras no se presente la eventualidad que protegen.
- La autoridad responsable de definir el monto de la pensión en los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida y la que le corresponde a los beneficiarios de un pensionado del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejes, es el instituto.
- La autoridad responsable para controlar y vigilar el desempeño de las aseguradoras autorizadas para operar seguros de pensiones derivados de las leyes de seguridad social es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), en coordinación con el instituto cuando se afecte algún derecho de

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



los pensionados, conforme al artículo 18. de la ley del seguro social de 1997.<sup>32</sup>

Por lo que se destacan los puntos siguientes:

- Se establece en la ley del seguro social de 1997, que el inválido que no reúna las semanas de cotización antes referida, podrá retirar del saldo de su cuenta individual la cantidad que le corresponda en una sola exhibición (Art.112, segundo párrafo).
- Continúan vigentes las pensiones que se otorgan a los beneficiarios del asegurado o pensionado fallecido y que hubieran cumplido los tiempos de espera que señala la ley (Arts. 127, 129, 134, 135, 136 y 137).
- Permanecen, por cuanto hace a este seguro, las ayudas asistenciales y las asignaciones familiares para los pensionados (Arts. 138 y 140).
- Se establece la cuantía de la pensión de invalidez en el 35% del promedio de los salarios correspondientes a los 10 años anteriores al otorgamiento de la misma actualizado al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) (Art. 141).
- Se aumenta el monto pensionario porque la base para calcularlo cambia en beneficio del trabajador. Proponiendo los últimos cinco años de cotización actualizados conforme al INPC, con lo que se eliminan los efectos negativos de la inflación que actualmente afectan al pensionado (Art. 147).
- Se fija una cuenta del 2,5% sobre el salario base de cotización para financiar las pensiones de invalidez y vida (Art. 147).

---

<sup>32</sup> Ibidem, pág. 81 y 82.

Asimismo, se dividió el contenido del artículo 121 de la ley de 1973, regulándose por una parte en el artículo presente y por otra en el artículo 152. Y también se modificó la denominación del riesgo protegido de muerte a vida, estableciéndose así en la fracción XXIX del apartado A, del artículo 123 constitucional.

El otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo requiere del cumplimiento de periodos de espera, medidos en semanas de cotización reconocidas por el instituto, según se señala en las disposiciones relativas a cada uno de los riesgos amparados.

Entendiendo por semanas de cotización por lo que se refiere al seguro contenido en este capítulo, las que se encuentren amparadas por certificado de incapacidad médica para el trabajo.

En contraste con el de riesgos de trabajo, requiere de un tiempo de espera para que proceda la cobertura de las eventualidades protegidas por el mismo. La razón de existir de estos periodos de espera es por la naturaleza obligatoria del aseguramiento de las personas que estén sujetas a una relación de trabajo, ello causa que la incorporación de los trabajadores sea indiscriminada.

Los tiempos de espera se expresan en semanas de cotización, cuya forma de determinación se establece en el artículo 20 (Art. 13 de la ley del seguro social de 1997).

El pago de la pensión de invalidez, en su caso, se suspenderá durante el tiempo en que el pensionado desempeñe un trabajo en un puesto igual a aquél que desarrollaba al declararse ésta.

Se entiende por invalidez, cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales (Art. 114 de la ley del seguro social de 1997), cuyo antecedente es al artículo 128 de la ley del seguro social de 1973.

Cuando una persona tuviera derecho a dos o más de las pensiones establecidas en esta ley, por ser simultáneamente pensionado, asegurado y beneficiario de otro u otros asegurados, recibirá en su caso, la pensión de acuerdo con los recursos acumulados en la cuenta individual que corresponda (Art. 115 de la ley del seguro social de 1997).

En la ley de 1943, en su artículo 85 y en el artículo 124 de la ley de 1973, disponía que ningún asegurado que fuera simultáneamente beneficiario de otro u otros asegurados, podría recibir una vez sumadas las cuantías de las pensiones que se le otorgaran más del 80% (1943) ó 100% (1973) del salario promedio del grupo mayor que sirvió para determinar dichas pensiones.

Se elimina este obstáculo, ahora quien sea al mismo tiempo asegurado y beneficiario de otro u otros asegurados tendrá derecho a recibir las pensiones que le correspondan, con la limitante para fijar la cuantía, consistente en los recursos que hayan acumulado en la cuenta individual de su propiedad o en la del asegurado del cual es beneficiario.

El artículo 85 de la ley de 1943, establecía la incompatibilidad de dos pensiones derivadas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, esto

fue cambiado, hasta que en la ley de 1997, se reconoció la propiedad individual de los recursos acumulados en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, lo que permitió la compatibilidad de las pensiones simultáneas que pudiera recibir una persona como asegurado o beneficiario de otro u otros asegurados, sin más límite que los recursos acumulados en la cuenta individual.

Si una persona tiene derecho a cualquiera de las pensiones de este capítulo y también a pensión proveniente del seguro de riesgos de trabajo, percibirá ambas sin que la suma de sus cuantías exceda del 100% del salario mayor, de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas. Los ajustes para no exceder del límite señalado no afectarán la pensión proveniente de riesgos de trabajo (Art. 116 de la ley de 1997).

“A diferencia del artículo anterior (Art. 115), este artículo establece un tope para las pensiones simultáneas que deriven de los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida, debido a que ambos tienen la característica de ser financiados por el sistema de reservas colectivas y otorgan beneficios definidos.

Para evitar que reciba beneficios superiores a los que corresponden a su cotización, es decir, el legislador con esta disposición evita que un asegurado obtenga con recursos de las reservas colectivas que administra el instituto una prestación en dinero mayor a su contribución a dichas reservas.

Si no hubiera impuesto esa limitante se hubiera ocasionado que el costo del aseguramiento aumentara, y se establecieran primas superiores a las consignadas en la ley”<sup>33</sup>

El estado de invalidez da derecho al asegurado, en los términos de esta ley y sus reglamentos, al otorgamiento de las prestaciones, que son:

I.- Pensión Temporal.

II.- Pensión definitiva.

La pensión y el seguro de sobrevivencia a que se refiere esta fracción, se contratarán por el asegurado con la institución de seguros que elija.

PENSION TEMPORAL, es la que otorga el instituto con cargo a este seguro por períodos renovables al asegurado en los casos que haya posibilidades de recuperación para el trabajo o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el subsidio y la enfermedad persista, y será definitiva, cuando se dé por estado de invalidez permanente.

PENSION DEFINITIVA, establece que el asegurado tiene la obligación de contratar la pensión, así como un seguro de sobrevivencia con una aseguradora, las cuales serán autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para operar en dicha materia, tal como lo dispone el artículo 19 transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996.

---

<sup>33</sup> Nueva Ley del Seguro Social Comentada, Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo II. Págs. 88 y 89.

La mencionada pensión, ahora se denominará RENTA VITALICIA, la cual es el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar una pensión durante la vida del pensionado (Art. 159, fracción IV de la ley del seguro social de 1997).

La renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 159 fracciones IV y VI de esta ley.

III.- Asistencia médica, en términos del capítulo IV de este título.

IV.- Asignaciones familiares, conforme a la sección IV de este capítulo, y

Las asignaciones familiares son las cantidades complementarias a la pensión que se otorga a los beneficiarios del pensionado. Estas prestaciones en dinero se incorporan en la ley de 1973. Se otorgan al pensionado por invalidez y vida, y por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Dichas asignaciones son una ayuda por concepto de carga familiar, de acuerdo a los supuestos que maneja la ley del seguro social de 1997.

V.- Ayuda Asistencial, en términos de la sección IV de este capítulo.

Las ayudas asistenciales son un apoyo en dinero a aquél pensionado por invalidez o viudez que se encuentra imposibilitado físicamente para valerse por sí mismo o el pensionado por invalidez que no tiene beneficiarios o que su único beneficiario es un ascendiente.

También se le otorga al pensionado por retiro, cesantía en edad avanzada vejez, en los mismos términos.

Tanto las asignaciones familiares como las ayudas asistenciales se considerarán en el cálculo del monto constitutivo que se pagará como prima a las aseguradoras.

Ahora bien, no se tiene derecho a disfrutar de la pensión de invalidez, cuando el asegurado:

- Se haya provocado intencionalmente la invalidez.
- Sea responsable del delito intencional que originó dicha invalidez, y
- Tenga ya un estado de invalidez anterior a su afiliación.

La citada ley, dispone que cuando el asegurado tenga derecho a contratar una renta vitalicia o pueda hacer un retiro programado, se rehabilite, se le suspenderá el pago de la pensión por parte de la aseguradora elegida por el trabajador, en este caso, la aseguradora entregará al instituto parte de las reservas, deduciendo las pensiones pagadas y los gastos de administración, así también devolverá a la AFORE, los recursos no utilizados de la cuenta individual (Art. 126 de la ley del seguro social de 1997).

En la ley de 1997, se establece que el financiamiento de estas prestaciones provendrá de una cuota que se pague en forma tripartita y que será el 1.5% del salario base de cotización.

La cuantía de la pensión será el 35% de los correspondientes a las últimas 500 semanas antes del otorgamiento de la misma, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, más asignaciones familiares y ayudas asistenciales. En el caso de que la pensión sea inferior a la garantizada, el Estado aportará la diferencia a fin de que el trabajador reciba una pensión vitalicia (Art. 141 de la ley del seguro social de 1997).

Las pensiones a que se refiere este seguro (Invalidez y Vida, en ambos ramos), serán incrementadas anualmente en febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Esta ley prevé el supuesto de que el pensionado traslade su domicilio al extranjero, podrá continuar recibiendo su pensión mientras dure su ausencia, conforme a lo dispuesto por convenio internacional, o que los gastos administrativos de traslado de los fondos corran por cuenta del pensionado.

Esta disposición será aplicable a los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (Art. 117 de la ley de 1997).

En contrario a la ley de 1973, se establecía que en el caso de que un pensionado cambiara su domicilio al extranjero, el pago de su pensión se suspendería y sólo en el supuesto que comprobara que dicha residencia era de carácter permanente tendría el derecho a recibir el importe de dos anualidades de su pensión, con lo cual terminaría cualquier derecho proveniente del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El cambio se explica por el derecho de propiedad que la ley de 1997, concede al asegurado sobre los recursos acumulados en la cuenta individual.

En el supuesto que el asegurado opte por la modalidad de retiros programados en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el saldo de la cuenta individual pertenece al pensionado y éste es quien debe cubrir los gastos de transferencia al extranjero del monto de la pensión.



En la ley de 1973, era importante demostrar al instituto, en términos del Código Civil, que residía en forma permanente en el extranjero, no así en la ley de 1997, en la cual es suficiente un aviso del pensionado que cambió su residencia al extranjero y su autorización para que la aseguradora o la AFORE paguen la pensión en el lugar que le indique aquél y se cubran los gastos de traslado de fondos.

#### RAMO DE VIDA

Cuando se dé el supuesto que el asegurado o el pensionado por invalidez, muera, se otorgarán a su beneficiarios, las siguientes:

#### PRESTACIONES:

Una pensión de viudez, de orfandad y ascendientes, las cuales se otorgarán por la institución de seguros que los beneficiarios escojan para contratar la renta vitalicia, para lo cual se integrará un monto constitutivo en la aseguradora, que deberá ser suficiente para cubrir las Ayudas asistenciales, que también se le otorgará a la pensionada por viudez y asistencias médicas.

En mención a lo anterior, el IMSS otorgará una suma asegurada que sumada a los recursos necesarios para integrar un monto constitutivo, se pagará la pensión, las ayudas asistenciales y demás prestaciones de carácter económico. Para obtener dichas prestaciones, se deberá satisfacer los siguientes:

#### REQUISITOS

Que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al instituto de 150 semanas de cotización o que tuviera una pensión por invalidez y que la muerte del

asegurado o pensionado por invalidez no se debía a un riesgo de trabajo (Arts. 127, 128 y 129 de la ley de 1997).

Tendrán derecho a la pensión de viudez la que era esposa del asegurado o pensionado por invalidez y a falta de ella la concubina, si tenía varias, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión, esto se hace extensivo al viudo o concubinario que dependa económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez o de la que venía disfrutando el pensionado, estableciéndose los supuestos en los cuales no se tendrá derecho a dicha pensión (Arts. 130, 131 y 132 de la ley de 1997).

Para disfrutar de la pensión de viudez, ésta comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez y terminará con la muerte del beneficiario, cuando la viuda (o), concubina o concubinario, contrajeran matrimonio o entren en concubinato recibiendo una suma global de 3 anualidades de la pensión que disfrutaban y en caso que trabajen, no cesará dicha pensión (Art. 133 de la ley de 1997).

Por lo que hace a la Pensión de Orfandad.

La recibirán los hijos menores de 16 años, cuando muera el padre o la madre y hubiera tenido el carácter de asegurado, acreditando tener 150 semanas cotizadas o que tenga la calidad de pensionados por invalidez.

Dicha pensión se podrá prorrogar hasta los 25 años de edad si estudia en los planteles del sistema educativo nacional, pero si desempeñe un trabajo remunerado no tendrá derecho a ella, salvo que no pueda mantenerse por sí mismo, ya sea por enfermedad crónica o defecto físico o psíquico.

La pensión será del 20% de la pensión de invalidez que el asegurado estuviere gozando al fallecer, en el caso que fuera huérfano de padre y madre, recibirá una pensión del 30%.

El goce de dicha pensión comenzará desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez y cesará con la muerte del beneficiario o cuando haya alcanzado 16 años de edad o una edad mayor, con la terminación de la pensión, se le otorgará un pago de 3 mensualidades de su pensión (Arts. 134 a 136 de la ley de 1997).

En el caso, que no hubiera viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado por invalidez fallecido, por la cantidad de 20% de la pensión que el asegurado estuviere gozando al fallecer.

Mediante el pago de cuotas obrero patronales y por la contribución del Estado, se financiarán las prestaciones y los gastos administrativos de dicho seguro, en la siguiente proporción.

PATRON	TRABAJADOR	ESTADO
1.75% sobre el salario	0.625% sobre el salario	7.143% del total de
base de cotización	base de cotización	las cuotas patronales
		y deberán ser cubiertas
		de manera mensual, al
		igual que los otros
		sujetos.

## 2.- SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

### SUJETOS

Quedan amparados por este seguro:

I.- El asegurado.

II.- el asegurado por:

- a) Incapacidad permanente total o parcial
- b) Invalidez.
- c) Cesantía en edad avanzada y vejez, y
- d) Viudez, orfandad o ascendencia.

III.- La esposa del asegurado o a falta de ésta la mujer con quien haya hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o falta de éste el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada y reúna, en su caso, los requisitos del párrafo anterior.

IV.- La esposa del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II a falta de esposa, la concubina si se reúnen los requisitos de la fracción III.

De igual derecho gozará el esposo de la pensionada o a falta de éste el concubinario, si reúne los requisitos de la fracción III.

V.- Los hijos menores de 16 años del asegurado y de los pensionados, en los términos consignados en las fracciones anteriores.

VI.- Los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de 25 años, cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional.

VII.- Los hijos mayores de 16 años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los de los pensionados por incapacidad permanente, en los mismos casos y condiciones establecidas en el artículo 186.

VIII.- El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste, y

IX.- El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

- a) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado, y
- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones consignadas en el artículo 91 de esta ley (Art. 84 de la ley del seguro social de 1997).

“La ampliación de la cobertura de este seguro, en relación a las personas que ampara, ha sido constante desde la creación del mismo. Los artículos 51 y 54 de la ley de 1943 y el 92 de la ley de 1973, son antecedentes de la disposición en comento, fueron reformados en varias ocasiones. En cada una de las modificaciones el legislador aumentó el

núcleo familiar protegido, con lo que este solo hecho provocó un crecimiento en números absolutos de la derechohabencia del instituto”.<sup>34</sup>

En relación con los requisitos que debe reunir cada uno de esos familiares se remite a lo dicho en el capítulo de riesgos de trabajo y para recibir la atención médica en este seguro se debe de acreditar la convivencia con el asegurado y en caso de los ascendientes, la dependencia económica.

### ASEGURADOS

El asegurado ha sido desde un principio protegido por el seguro social, participando del financiamiento de la prima del seguro de Enfermedades y maternidad. Con la ley de 1997, todo trabajador con un ingreso de hasta 3 salarios mínimos, ésta exento del pago de la cuota para financiar las prestaciones en especie.

En la ley de 1973, la carga contributiva del asegurado es la misma sin importar el nivel de ingreso, y en cambio en la ley de 1997, conforme aumenta el salario base de cotización, es mayor el porcentaje de salario que se le retiene al trabajador por las cuotas del seguro de Enfermedades y Maternidad.

Por asegurado entendemos:

- a) El sujeto del régimen obligatorio por disposición de la ley.
- b) El sujeto al régimen obligatorio por incorporación voluntaria.
- c) El sujeto al régimen obligatorio por continuación voluntaria, y
- d) El sujeto al régimen voluntario o inscrito de salud para la familia.

---

<sup>34</sup> Nueva Ley del Seguro Social Comentada, Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo II, pág. 8.

Este seguro trae fuertes consecuencias financieras, ya que puede ingresar quien tiene manifestada una enfermedad, sin embargo, no puede ser de otra manera, ya que no se puede exigir que el ingreso sea solo de personas saludables, ya que de ser así, se iría en contravención a lo dispuesto en los artículos 5° de la constitución política, ya que si se obliga a los patrones a inscribir al seguro social sólo a trabajadores sanos, se daría un especial tratamiento a quien tuviera una enfermedad ya declarada y al mismo tiempo, los patrones tendrían incentivos para contratar a trabajadores enfermos.

#### Otros Sujetos Asegurados.

De la fracción III a IX, se refiere a los beneficiarios de los asegurados o pensionados, lo que en el reglamento de salud para la familia se denomina núcleo familiar, para distinguirlo del familiar adicional a que se refiere el párrafo segundo del artículo 241, de la ley del seguro social de 1997.

El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaran al asegurado, a sus familiares derechohabientes o al instituto, cuando por incumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar los salarios efectivos o los cambios de éstos, no pudieran otorgarse las prestaciones en especie y en dinero del seguro de enfermedades y maternidad, o bien cuando el subsidio a que tuvieren derecho se viera disminuido en su cuantía (Art. 88 de la ley del seguro social de 1997).

El instituto, a solicitud de los interesados, se subrogará en sus derechos y concederá las prestaciones mencionadas en el párrafo anterior. En este caso el patrón enterará al instituto el importe de los capitales constitutivos, sus accesorios y el 5% por gastos de administración de las prestaciones en especie otorgadas, así como de los subsidios, gastos de

funeral o de las diferencias de estas prestaciones en dinero. Dicho importe será deducible del monto de las cuotas obrero-patronales omitidas hasta esa fecha que correspondan al seguro de enfermedades y maternidad, del trabajador de que se trate.

El instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

- a) Directamente, a través de su propio personal e instalaciones.
- b) Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad, y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo la vigilancia y responsabilidad del instituto.

Los convenios fijarán el plazo de su vigencia, la amplitud del servicio subrogado, los pagos que deban hacerse, la forma de cubrirlos y las causas y procedimientos de terminación, así como las demás condiciones pertinentes, y

- c) Así, podrá celebrar convenios con quienes hubiera establecido servicios médicos y hospitalarios, pudiendo convenirse, si se tratare de patrones con obligación al seguro, en la reversión de una parte de la cuota patronal y obrera en proporción a la naturaleza y cuantía de los servicios relativos. En dichos convenios se pactará en su caso el pago de subsidios mediante un sistema de reembolso. Estos convenios no podrán celebrarse sin previa anuencia de los trabajadores o de su organización representativa (Art. 89 de la ley del seguro social de 1997).

En todo caso, las personas, empresas o entidades a que se refiere este artículo estarán obligadas a proporcionar al instituto los informes y estadísticas médicas o



administrativas que éste les exigiere y a sujetarse a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia prescritas por el mismo instituto, en los términos de los reglamentos que con respecto a los servicios médicos se expida.

Con la intención de extender el servicio se propusieron diversas estrategias para lograr tal propósito, así mismo las prestaciones en especie y dinero del seguro de enfermedades y maternidad pueden llevarse a cabo de dos formas:

- Directamente (fracción I).
- Indirectamente, mediante la subrogación de servicios sin o con reversión de cuotas (fracciones I y III, respectivamente).

Entendemos por subrogación la sustitución de una obligación por otra.

**SUBROGACION SIN REVERSION.**- Aquí se trasmite a organismos públicos y particulares los servicios del ramo de enfermedades y maternidad, lo cual puede realizarse siguiendo el criterio del servicio, la región o el nivel de atención.

A pesar de que el instituto no presta directamente el servicio, no se desprende de su responsabilidad ante la derechohabiente, en su carácter de organismo público descentralizado que se encarga de la administración del seguro social.

**SUBROGACION CON REVERSION DE CUOTAS.**- En esta se pacta la transmisión de la obligación de otorgar las prestaciones de la fracción II (servicios del ramo de enfermedades y maternidad y proporcionar las prestaciones en especie y subsidios del ramo de riesgos de trabajo), al patrón que a su vez presta servicios médicos y la contraprestación consiste en que el patrón que asume esta obligación recibe a cambio que el instituto revierta una parte de la cuota obrero-patronal.

En 1997, con base en el artículo 97 de la ley de 1973, la subrogación y reversión de cuotas representaba casi el 4% de los servicios médicos a sus derechohabientes, teniendo su antecedente en los convenios de subrogación, con reversión de cuotas, que el instituto suscribió en 1988, especialmente con instituciones bancarias, sin embargo, carecen de precisión y certidumbre jurídicas.

En caso de enfermedad no profesional, el instituto otorgará al asegurado la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas para el mismo padecimiento. Además, tendrá derecho a un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad lo incapacita para el trabajo. El subsidio se pagará a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad, mientras dure ésta y hasta por el término de 52 semanas para el mismo padecimiento. Si continua incapacitado, se prorrogará el pago del subsidio hasta por 26 semanas más (Art. 96 de la ley del seguro social de 1997).

No se computará en dicho plazo, el tiempo que dure el tratamiento que le permita continuar en el trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes (Art. 91 de la ley del seguro social de 1997).

En relación con la enfermedad no profesional, ésta se define a contrario sensu en los artículos 42 y 43 de la ley del seguro social de 1997.

El asegurado sólo percibirá el subsidio que se establece en el artículo anterior, cuando tenga cubiertas por lo menos cuatro cotizaciones semanales inmediatamente anteriores

a la enfermedad. Los eventuales lo recibirán cuando hayan cubierto 6 cotizaciones semanales en los últimos 4 meses anteriores a la enfermedad (Art. 97 de la ley del seguro social de 1997).

El subsidio en dinero que se otorgue a los asegurados será al 60% del último salario diario de cotización. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana, directamente al asegurado o a su representante acreditado (Art. 98 de la ley del seguro social de 1997).

Respecto al porcentaje a aplicar, se destaca que el artículo 52 de la ley de 1943, calculaban la suma de dinero a pagar con base en una tabla que definía grupos de salarios, lo cual se eliminó y se adoptó un sistema basado en aplicar un porcentaje al salario base de cotización.

## PENSIONADOS

Esta figura quedó incorporada en la ley de 1943, mediante Decreto del 29 de diciembre de 1956, lo cual trajo como consecuencia que se creara el seguro para cubrir las prestaciones en especie de los pensionados y sus beneficiarios, con cargo a los trabajadores en activo, sin hacer explícita la fuente de donde se obtendrían los recursos para financiar los servicios que se otorgarán a estos sujetos, aunque no se abandonó el principio establecido en el artículo 77 de la ley de 1943, párrafo tercero, que disponía que estas prestaciones debían financiarse con las cuotas del seguro de invalidez, vejez y muerte, o en su caso, el de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El hecho de incluir a los pensionados y a sus beneficiarios como sujetos amparados por este seguro ha traído consecuencias:

1º.- El financiamiento de las prestaciones en especie que se otorguen procedían de las cuotas del seguro de enfermedades y maternidad, aunque su origen, en forma implícita, hayan sido las reservas de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y riesgos de trabajo, respectivamente.

2º.- Los trabajadores en activo contribuirán al financiamiento de estas prestaciones con lo que se reafirma el principio de solidaridad de la seguridad social"<sup>35</sup>

Se señala que por reforma del artículo 92, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1989, la protección de este seguro se extiende a todos los pensionados por incapacidad permanente, a diferencia del texto original que no se daba alguna prestación a quien tuviera una incapacidad inferior al 50%.

Además, en la fracción II, que en el artículo 92 de la ley de 1973, tenía solamente tres incisos, se agregó otro con el objeto de ser congruente con la creación del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, estableciendo ahora las diferencias entre los pensionados por invalidez y aquellos derivados por el seguro creado.

En consecuencia, los sujetos que tienen derecho son aquéllos que obtengan este beneficio por los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y los beneficiarios de éstos.

## MATERNIDAD

El ramo de maternidad se encuentra regulado dentro del mismo capítulo de las enfermedades no profesionales. Así el instituto otorgará a la asegurada durante el embarazo,

---

<sup>35</sup> Nueva Ley del Seguro Social Comentada, Instituto Mexicano del Seguro Social. Tomo II. Pág. 14.

el alumbramiento y el puerperio, asistencia y una canastilla al nacer el hijo (Art. 94 de la ley del seguro social de 1997).

Los sujetos que regula se encuentran en el artículo 84, de la ley de 1997, ya citado anteriormente.

La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al 100% del último salario diario de cotización el que recibirá durante 42 días anteriores y posteriores al parto.

Para que la asegurada tenga derecho al subsidio que se señala en el artículo anterior, se requiere:

I.- Que haya cubierto por lo menos 30 cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que se debiera comenzar el pago del subsidio.

II.- Que se haya certificado por el instituto el embarazo y la fecha probable del parto, y

III.- Que no ejecute trabajo alguno mediante retribución durante los periodos anteriores y posteriores del parto.

Se otorgará una ayuda por gastos por funeral al pensionado o asegurado que fallezca y tenga reconocida 12 cotizaciones semanales en los 9 meses anteriores al fallecimiento.

Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas a que están obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás

sujetos de la contribución que corresponda al Estado (Arts. 101, 102, 104 y 105 de la ley del seguro social de 1997).

En la ley del seguro social de 1973, se cubrían cuotas únicas para otorgar todas las prestaciones, en los siguientes términos:

PATRON	TRABAJADOR	ESTADO
8.750% sobre el salario	3.125% sobre el salario	7.143% del total de las
Base de cotización.	Base de cotización	cuotas patronales

(Arts. 115 y 116 de la ley del seguro social de 1973).

En la ley del seguro social de 1997, se dispone que las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, se financiarán en la forma siguiente:

#### I.- PATRON

Cuota diaria por 13.9% de un salario mínimo general para del Distrito Federal.

#### II.- ASEGURADOS CON UN SALARIO BASE DE COTIZACION MAYOR DE 3 VECES DEL SALARIO MINIMO GENERAL DIARIO PARA EL D.F.

Se cubrirá además de lo anterior, una cuota adicional patronal del 6% y otra adicional obrera del 2% de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo.

#### III.- GOBIERNO FEDERAL

Cubrirá mensualmente una cuota del 13.9% de un salario mínimo general para el Distrito Federal, a la fecha de entrada en vigor de esta ley, la cantidad inicial que resulte se actualizará trimestralmente de acuerdo con la variación del INPC.

Esta ley establece una manera de contribuir a este seguro desvinculado del principio del monto del salario que percibe el trabajador y establece cuotas fijas patronal gubernamental, fracciones I y II.

Tanto la ley de 1943, como en la ley de 1973, se fijaba la cuota en relación al monto salarial que devengaba el trabajador de tal forma que los grupos salariales mayores pagaban cuotas más altas.

A su vez, las prestaciones en dinero del seguro de enfermedades y maternidad se financiaban con una cuota del 1% sobre el salario base de cotización, que se pagará de la siguiente forma (Art. 107 de la ley del seguro social de 1997).

I.- A los patrones les corresponderá pagar 70% de dicha cuota.

II.- A los trabajadores les corresponderá pagar el 25% de la misma, y

III.- Al gobierno federal le corresponderá pagar el 5% restante.

Las aportaciones del gobierno federal serán cubiertas en pagos mensuales iguales, equivalentes a la doceava parte de la estimación que presente el instituto para el año siguiente a la SHCP, en el mes de julio de cada ejercicio. En el caso de que en un cuatrimestre la inflación sea cuatro puntos porcentuales mayor o menor a la prevista en dichos cálculos, se harán las compensaciones preliminares correspondientes antes de que termine el siguiente bimestre, realizándose los ajustes definitivos, en base a la inflación real anual, durante el mes de enero del año siguiente (Art. 108 de la ley del seguro social de 1997).

Respecto a las épocas de pago, éstas se han modificado a partir de la creación del seguro social, siendo bimestral en el caso del patrón y el trabajador, y mensual por lo que respecta al Estado.

### 3.- SEGURO DE GUARDERIAS Y PRESTACIONES SOCIALES

El ramo de guarderías, cubre el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos, en caso de no poder proporcionar cuidados durante su jornada de trabajo a los hijos en primera infancia cuyas prestaciones se otorgan en términos de esta ley (Art. 201 de la ley del seguro social de 1997).

Por lo que este seguro se crea en la ley de 1973, como producto de la igualdad entre el hombre y la mujer, sin embargo, al plasmarse en el artículo 184 de dicha ley, se identifica como guarderías para los hijos de aseguradas, que no incluye como sujeto de aseguramiento al viudo o divorciado que tenga la custodia de los hijos.

Asimismo, no solo las madres aseguradas, sino los viudos o divorciados que conserven la custodia de sus hijos y mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guarderías, durante las horas de su jornada de trabajo, los cuales serán proporcionados a los menores de edad, desde 43 días de nacidos, hasta que cumplan 4 años.

El IMSS prestará los servicios de guarderías en instalaciones especiales, que al efecto establecerá. Dichos servicios consisten en aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de menores (Arts. 203 y 204 de la ley del seguro social de 1997).



De manera igual, tendrán derecho a prestaciones sociales, en :

- Prestaciones sociales institucionales, que están orientadas al fomento de la salud y la prevención de enfermedades y accidentes y que contribuyen a elevar los niveles de vida de la población, y
- Prestaciones de solidaridad social, que se dirigen a núcleos de población que se encuentran al margen del desarrollo del país, mediante programas de promoción de salud, educación, higiénica, materno infantil, sanitaria, mejoramiento de la alimentación y de la vivienda, regulación del estado civil, etc.(Arts. 208 a 210 de la ley del seguro social de 1997).

Se pagará una prima del 1% sobre el salario base de cotización, del cual el 20% se destinará a prestaciones sociales. Dicha prima, será a cargo exclusivamente de los patrones, independiente de que tengan trabajadoras, trabajadores viudos o divorciados a su servicio.

En cuanto a la época de pago, será de manera mensual a más tardar los días 17 del mes inmediato siguiente (Art. 39 de la ley del seguro social de 1997).

En la legislación se prevé la existencia de convenios de revisión de cuotas o subrogación de servicios, con patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos (Art. 213 de la ley del seguro social de 1997).

#### 4.- SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ.

##### CESANTIA EN EDAD AVANZADA

En el artículo 72 de la ley del seguro social de 1943, se vinculaba la cesantía en edad avanzada con la invalidez y así se tenía la presunción de que el trabajador se encontraba inválido cuando cumpliera 60 años de edad y no estuviera sujeto a una relación de trabajo remunerada. Asimismo, si probaba que sufría una invalidez estaría en posibilidades de recibir una pensión de vejez.

La ley del seguro social de 1973, le denominaba seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Ahora en la ley de 1997, separa definitivamente el concepto de invalidez de la cesantía en edad avanzada y vejez.

Se entiende por cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad, para ello deberá tener reconocidas ante el instituto 1250 semanas de cotización, en la ley de 1973, se establecía un mínimo de 500 semanas, si no reúne las semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta que opere su pensión, si el asegurado tiene cotizadas 750 semanas, tendrá derecho a prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad (Arts. 154 y 155 de la ley del seguro social de 1997).

Las prestaciones en especie a las que tiene derecho son las siguientes:

I.- Pensión.

II.- Asistencia médica, en términos del seguro de enfermedades y maternidad.

III.- Asignaciones familiares, y

IV.- Ayuda asistencial.

La ayuda de gastos de matrimonio, es una prestación que tienen derecho los asegurados del SEGURO DE RETIRO, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, proveniente de la cuota social aportada por el Gobierno Federal en su cuenta individual, por una cantidad equivalente a 30 días de salario mínimo general en el Distrito Federal, siempre que tenga acreditado 150 semanas de cotización en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Este derecho solo podrá ejercerse una vez.

Si un asegurado deja de pertenecer al régimen obligatorio, podrá conservar sus derechos a la ayuda de gastos de matrimonio, si lo contrae dentro de los 90 días hábiles a partir de la fecha de su baja, si proporciona datos falsos de su estado civil, pierde todo derecho de dicha ayuda.

A su vejez, si el trabajador tiene reconocidas 1250 semanas de cotización, procederá lo siguiente:

- Cuando los recursos acumulados alcancen para cubrir una pensión igual o mayor a la pensión garantizada, el trabajador deberá obtener una pensión, debiendo contratar con una aseguradora una renta vitalicia, que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al INPC, y
- Mantener el saldo de su cuenta individual en una AFORE (Art. 157 de la ley del seguro social de 1997).

En el supuesto que los recursos acumulados alcancen para cubrir una pensión mayor en más del 30% de la garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, asegurándose que recibirá una pensión superior a la garantizada y por lo que hace al excedente podrá retirarlo cuando desee. Se destaca, que la

disposición de la cuenta, así como de los rendimientos estarán exentos del pago de contribuciones (Art. 158 de la ley de 1997).

Cuando los recursos acumulados no alcancen para cubrir una pensión igual a la garantizada, el trabajador podrá recibir dicha pensión como una protección mínima. Recibiendo la aportación complementaria del Gobierno Federal, o bien, podrá optar por un sistema de retiros programados (Art. 171 de la ley de 1997).

El derecho al goce de la pensión de cesantía en edad avanzada, será desde que el asegurado cumpla con los requisitos del artículo 154 de la ley del seguro social, siempre que solicite el otorgamiento de dicha pensión y acredite haber quedado privado de trabajo, si no fue recibido en el instituto el aviso de baja (Art. 159 de la ley de 1997).

Es importante precisar que no se puede recibir una pensión de cesantía en edad avanzada, para posteriormente recibir una de vejez o de invalidez.

## VEJEZ

Este ramo cubre la contingencia de la vejez, como se da en el caso del retiro y la cesantía en edad avanzada, no es una eventualidad, sino un hecho que necesariamente se presentará en aquellos trabajadores que no mueran antes de los 65 años de edad.

La seguridad social tiene como objetivo proporcionar protección al trabajador que llega a cierta edad, en la que sus capacidades disminuyen.

Asimismo, la ley del seguro social, establece prestaciones a las que tienen derecho:

### I.- Pensión.,

II.- Asistencia médica, en términos del seguro de enfermedades y maternidad,

III.- Asignaciones familiares, y

IV.- Ayuda asistencial.

Para tener derecho a ellas, se requiere que haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas por el instituto 1250 semanas, si tiene 65 años, pero no reúne dichas semanas de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando para que opere su pensión, si se da el supuesto, que tenga cotizadas 750 semanas, tendrá derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad (Arts. 161 y 162 de la ley de 1997).

El goce de dicha pensión, se podrá realizar vía solicitud del asegurado, a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, cumplido con los requisitos del artículo 162 antes señalado.

Por lo que hace, a la disposición de los recursos acumulados en la cuenta individual del asegurado, con el objeto de disfrutar una pensión de vejez, podrá optar por:

Contratar con una aseguradora una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en febrero conforme al INPC y mantener su saldo en una AFORE y efectuar con cargos a éste retiros programados (Art. 164 de la ley de 1997).

Los patrones y el gobierno federal, están obligados a enterar al instituto las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las cuales se depositarán en las respectivas subcuentas de cada trabajador,

en términos de la Ley de Coordinación del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual fue abrogada por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

## RETIRO

A partir de 1992, se constituye una nueva etapa en la seguridad social en México, que tiene como objeto fomentar el ahorro individual de los trabajadores.

El mencionado ramo del seguro social fue regulado en la ley de 1973, en el capítulo V Bis del Título II de dicho ordenamiento, ahora se dispone en el capítulo VI del Título II.

Las características del seguro de retiro conforme a la reforma de 1992, se expresan en términos generales, de la forma siguiente:

Por principio, se beneficiaría a todos los trabajadores asegurados, mediante el establecimiento de cuentas individuales. Formadas por dos subcuentas:

- Retiro, que el patrón proporcionaría el 2% del salario base de cotización con el límite superior a 25 veces de salario mínimo en el Distrito Federal.
- La vivienda, con el 5%.

Los saldos se ajustarían conforme al INPC publicado por el Banco de México, dichas cuentas causarían intereses a una tasa real del 2% anual dados mensualmente, con el objeto que mantenga el poder adquisitivo.

Se puede cambiar de institución de crédito mediante el pago de una comisión por el concepto de la transferencia de fondos.

Los fondos de la cuenta de retiro pueden realizarse cuando el trabajador cumpla 65 años de edad o al tener derecho a recibir las pensiones que el instituto otorga o cuando deja de ser sujeto a una relación labora, pudiendo retirar el 10% del saldo de la subcuenta. Puede designar beneficiarios, si fallece y puede realizar aportaciones voluntarias a la subcuenta de retiro.

La última reforma fue presentada por el Ejecutivo Federal el 9 de noviembre de 1995, ante la Cámara de Diputados, manifestando que el objetivo de la misma era ampliar, fortalecer y modernizar la seguridad social apegados a sus principios originales, para otorgar pensiones dignas y justas, que impulsaran el ahorro interno y la inversión productiva, y por lo tanto resolvería el déficit que presentaba el IMSS. Se dijo también, que la propuesta fortalecería el carácter público de la seguridad social, por que aumentaría la participación del Estado, conservando la administración tripartita del gobierno, obreros y patrones y fortaleciendo las prestaciones sociales en beneficio de millones de mexicanos.

El motivo de la reforma, a nuestro modo de ver tenía como vertiente original el desfinanciamiento en que han estado los ramos de enfermedades generales y maternidad y las pensiones (invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte). Por otra parte, se introduce al lado de guarderías, las prestaciones sociales, para que se presten en forma obligatoria, con cargo a las aportaciones patronales y ya no a las aportaciones federales como sucedía en la ley de 1973.

Finalmente, dichas reformas se publican en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1996 y se modifica su entrada en vigor, por decreto publicado el 21 de

noviembre de 1996, estableciéndose un nuevo sistema pensionario que consistiría ya no en el sistema de reparto, sino en el de capitalización individual.

Posteriormente a la reforma, se dispone en el artículo 11:

- 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

Y en el artículo 174 de dicha ley se dispone que todo trabajador asegurado tiene derecho a una cuenta individual, para lo cual la Ley de los SAR., establecerá los supuestos en el caso que no se elija AFORE (Art. 176 de la ley del seguro social de 1997).

En el artículo 183 de la ley del seguro social de 1973, establecía que el trabajador asegurado titular de la cuenta individual S.A.R., tenía derecho a solicitar que una institución distinta a la que eligió el patrón, recibiera los depósitos del seguro de retiro fuera de la que era depositaria de los recursos de la cuenta individual, sin embargo, el entero de las cuotas se hacía en la institución que eligiera el patrón. Ahora es el trabajador, quien decide en que AFORE se depositarán los recursos de su cuenta individual.

Su administración, estará a cargo de AFORES, las cuales deberán contar para su constitución y funcionamiento con autorización de la CONSAR, debiendo sujetarse en cuanto a su contabilidad, información, sistema de comercialización y publicidad a la ley de los S.A.R.

Es importante, que no haya conflicto de intereses para el manejo de los fondos respecto de la participación de asociaciones gremiales del sector productivo y de las entidades



financieras, por lo que tales medidas se dispondrán en la Ley de los S.A.R. (Art. 175 de la ley del seguro social de 1997).

Se establece un régimen financiero, en el cual cada trabajador tiene su propia cuenta individual, la que se integra con las aportaciones que realicen trabajadores, patrones y Estado a las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias (Art. 150, fracción I de la ley del seguro social de 1997).

Los recursos de las cuentas individuales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, con excepción de los correspondientes a la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda, serán invertidos en Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro. La inversión de dichos recursos, además de protegerlos de la inflación, tenderá a fomentar el ahorro a largo plazo que beneficiará a los sectores productivos del país (Art. 159, fracción I y 188 de la ley del seguro social de 1997).

Uno de los cambios entre el anterior régimen y el presente, es que las aportaciones voluntarias era un derecho exclusivo de los trabajadores, ahora podrá hacerlo el trabajador y/o el patrón en la cédula de liquidación que emite el IMSS. De dicha subcuenta el trabajador podrá retirar cada seis meses, en los términos de la ley de los S.A.R. (Art. 192 de la ley del seguro social de 1997; y 79 de la ley del S.A.R.).

En este orden de ideas y debido a la baja motivación que tienen los trabajadores mexicanos al ahorro, se hace necesario que se establezcan incentivos al mismo, poniendo instrumentos, cuyo beneficio sea por arriba de la inflación, ya que de lo contrario,

resulta poco probable que un trabajador con un salario bajo, pueda ahorrar para su futuro debido a que el ingreso que percibe es insuficiente.

Este seguro funciona de la siguiente manera:

- Las aportaciones son tripartitas (Art. 167 de la ley del seguro social de 1997).
- El Estado aporta, además de su cuota legal, una cuota social, consistente en un 5.5% de un salario mínimo general del Distrito Federal, por cada uno de los trabajadores asegurados (Art. 168, fracción IV, de la mencionada ley).
- Se crean las AFORES, las cuales operan, individualizan e invierten los recursos que conforman el fondo individual de cada trabajador (Art. 175, de la cita ley).
- Estas administradoras tienen una doble función ya que por una parte se encargan de la recepción, individualización de los recursos de los trabajadores y, por otra, actúan como apercadoras de las SIEFORES (Arts. 175 y 188 de la ley del seguro social de 1997).
- Se establece la posibilidad de que el IMSS pueda constituir legalmente una AFORE (Art. 251, fracción XXII de la ley del seguro social de 1997).
- Al momento en que el trabajador cumpla las edades y términos respectivos para disfrutar de una pensión, el trabajador podrá contratar con los fondos de su cuenta individual ante la aseguradora de su elección, una renta vitalicia para él o bien, según opte ésta, la misma AFORE podrá ofrecerle un sistema de retiros programados, atendiendo en ambos casos al monto de los fondos acumulados por el trabajador (Arts. 157 y 164 de la ley del seguro social de 1997).

- El trabajador deberá contratar un seguro de sobrevivencia con cargo a los recursos de su cuenta individual, con el propósito de que sus beneficiarios obtengan una pensión en los términos del ramo de vida (Art. 159, fracción VI y 189 de la ley del seguro social de 1997).
- En caso de que un trabajador, en los supuestos de cesantía en edad avanzada o vejez no hubiera reunido las semanas de cotización, éste podrá retirar el saldo de su fondo individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión, quedando asimismo, amparado por el seguro de enfermedades y maternidad, en caso de haber cubierto 750 semanas de cotización (Arts. 154 y 162 de la ley del seguro social de 1997).
- Como una innovación trascendental respecto de la participación del Estado en el otorgamiento de las pensiones se prevé dentro de este seguro, la existencia de una pensión garantizada por el mismo, para aquellos asegurados cuyos recursos acumulados en su cuenta individual no sean suficientes para la adquisición de una renta vitalicia, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos por la ley (Art. 170 de la ley del seguro social de 1997).
- Se conservan las asignaciones familiares y ayudas asistenciales (Art. 155 fracciones III y IV de la ley del seguro social de 1997).
- Introduce un elemento redistribuidor del ingreso que es la cuota social, misma que el gobierno federal aporta directamente a cada una de las cuentas individuales y que beneficia más a los grupos de menores ingresos que a otros (Art. 168 fracción IV de la ley del seguro social de 1997).

La ley del seguro social de 1997, dispone que la AFORE tiene la obligación de informar al trabajador sobre el estado de su cuenta individual, por medio del estado de cuenta, en términos de la ley de los S.A.R., manteniendo su derecho a solicitar cualquier tipo de información con respecto a ella (Arts. 181 de la ley del seguro social de 1997 ; y 18 fracción IV de la ley de los S.A.R.), a diferencia de la ley del seguro social de 1973, en la que el patrón era responsable de entregar comprobantes para el pago de las cuotas.

Anteriormente, se podían nombrar los beneficiarios del trabajador, de manera libre, ahora en el artículo 193 de la ley del seguro social de 1997, dispone como beneficiarios a la esposa (o), hijos, ascendientes, en términos de los artículos 84 y 137.

Sin embargo, se establece la posibilidad de nombrar beneficiarios sustitutos, en el caso de que faltaren los beneficiarios legales, pudiendo cambiar en cualquier momento la designación.

La citada designación deberá realizarla en la AFORE que tenga su cuenta individual, para el caso, que ambos tipos de beneficiarios faltaren, se aplicará el orden del artículo 193 de la ley del seguro social de 1997.

Los patrones asumen la obligación, de que cada vez que contraten un nuevo trabajador, deberán solicitar su número de seguridad social y el nombre de la AFORE que opere su cuenta individual. Ya que está prohibido el tener varias cuentas, sin embargo, está la posibilidad de que mediante el procedimiento de unificación o traspaso que establezca la CONSAR, se llegue a tener solo una cuenta, de igual manera, para los trabajadores que están sujetos simultáneamente a otro régimen o lo estuvieron anteriormente (Art. 177 de la ley del seguro social de 1997).

Por lo que deberá entregarse bimestralmente a los sindicatos u otra organización representativa de los trabajadores asegurados, una relación de las aportaciones hechas a favor de cada uno de ellos, si no hay organización, deberá entregarlo individualmente a los trabajadores (Art. 180 de la ley del seguro social de 1997).

En cuanto, al funcionamiento de la emisión, cobranza y control de las aportaciones a las cuentas individuales del instituto, será asumido por las AFORES, las cuales lo obtienen del cobro de comisiones que efectúan al trabajador como contraprestación por los servicios que brinda (Art. 183 de la ley del seguro social de 1997).

Si el patrón incumple sus obligaciones, el trabajador podrá notificar tal incumplimiento al instituto, directamente a la SHCP o a través de la CONSAR (Art. 185 de la ley del seguro social de 1997).

En el seguro de retiro de la ley de 1973, ya se preveía que el trabajador sería coadyuvante del instituto para verificar el cumplimiento del pago de dichas obligaciones fiscales, con la ley de 1997, se amplía al incluir los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez dentro de la vigilancia del trabajador.

Asimismo, el instituto o la SHCP, tendrán indistintamente la facultad de realizar inspecciones domiciliarias y en su caso determinar créditos, bases de su liquidación, actualización y recargos.

En cuanto a los Capitales Constitutivos, la ley dispone que estará sujeto a los términos del artículo 79, siendo el patrón responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador o a sus beneficiarios (Art. 186 de la ley del seguro social de 1997).

En el caso que los trabajadores asegurados o los beneficiarios tuvieran reclamaciones contra la AFORE u otras entidades financieras autorizadas por la CONSAR, podrán acudir ante la AFORE, indirectamente a la CONSAR o bien, acudir ante los tribunales competentes.

Otra de las entidades financieras, de suma importancia para éste nuevo sistema pensionario, lo constituyen LAS SOCIEDADES DE INVERSION ESPECIALIZADAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (SIEFORES), las cuales serán operadas por las AFORES, y serán responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales.

Dichas sociedades, se sujetarán a lo dispuesto en la ley de los S.A.R. en cuanto a la inspección y vigilancia de las AFORES y SIEFORES, será realizada por la CONSAR.

La AFORE con cargo a los recursos de la cuenta individual, adquirirá en nombre del asegurado y a favor de sus beneficiarios legales, cuando vaya a otorgar la pensión, un seguro de sobrevivencia, en los términos que determine la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, oyendo la opinión de la CONSAR (Art. 189 de la ley del seguro social de 1997).

El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, que haya sido autorizado y registrado por la CONSAR, tendrá derecho a que la

AFORE que opere su cuenta individual, le entregue los recursos que lo integran, situándose en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una renta vitalicia o un retiro programado o bien entregándolo en una sola exhibición, siempre que la pensión sea mayor en un 30% a la garantizada (Art. 190 de la ley del seguro social de 1997).

Se prevé el supuesto, que el trabajador asegurado, deje de estar sujeto a dicha relación laboral teniendo derecho a: realizar operaciones en su cuenta individual y retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre 75 días de su propio salario base de cotización o el 10% del saldo de la propia cuenta, a partir del 46 día en que quedó desempleado. Dicho derecho solo podrán ejercerlo los trabajadores, que no hayan hecho retiros en los 5 años anteriores a la fecha (Art. 191 de la ley del seguro social de 1997).

Para efectos del retiro programado, se calculará cada año una anualidad que se obtendrá, al dividir el saldo de la cuenta individual entre el capital necesario para financiar una anualidad de renta vitalicia para el asegurado y por lo menos, igual al valor correspondiente a la pensión garantizada. La pensión mensual será la doceava parte de dicha anualidad. Existirán unas tablas para calcular la renta vitalicia las cuales se elaborarán por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas /Art. 194 de la ley del seguro social de 1997).

Las disposiciones que el trabajador haga de sus recursos, disminuirá en igual proporción a las semanas de cotización efectuadas, dicha disminución se calculara mediante una fórmula que se establece en el artículo 198 de la ley del seguro social de 1997.

Por otra parte, las aseguradoras y AFORES, no podrán retener por ningún concepto, el pago de rentas vencidas ni de retiros programados no cobrados por el pensionado, los cuales estarán en todo momento a disposición del pensionado.

Igual se prevé la disolución y liquidación de las AFORES y SIEFORES, sujetándose a la legislación aplicable, así como a las disposiciones administrativas que expida la CONSAR, para salvaguardar los derechos de los asegurados (Arts. 197 y 199 de la ley del seguro social de 1997).

En términos del artículo 200 de la ley del seguro social de 1997; y 2 de la ley de los S.A.R., será ésta última la que preverá las disposiciones administrativas que sean necesarias para el cumplimiento eficaz de las disposiciones.

La mencionada ley, por lo que se refiere a sus artículos transitorios, se establece que al iniciar la vigencia de la nueva ley, subsistirá la subcuenta del seguro de retiro prevista por la legislación que se deroga (ley de 1973), la cual seguirá generando los rendimientos respectivos, y no podrán hacerse nuevos depósitos a partir del 1° de julio de 1997. Los fondos de las subcuentas de retiro, se transferirán a las AFORES, las que mantendrán invertidos en estas subcuentas, separadas de las subcuentas a que se refiere el artículo 159 fracción I, teniendo el derecho de elegir la AFORE que administre su cuenta individual.



## CAPITULO TERCERO

### SISTEMA DE PENSIONES

1.- Antecedentes del nuevo Régimen Pensionario.

2.- AFORES.

3.- SIEFORES.

## SISTEMAS DE PENSIONES

### 1.- ANTECEDENTES DEL NUEVO REGIMEN PENSIONARIO.

#### Sistema de Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los primeros años de vida del IMSS fueron de consolidación, para posteriormente en las décadas de los sesenta y setenta se dio una gran expansión en la construcción de centros hospitalarios y clínicas, lo cual fue posible en la medida en que la relación laboral activa y la no activa, favorecía al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, produciendo recursos suficientes para financiar el déficit con el que operaba el seguro de enfermedades y maternidad.

La ley autorizaba que los recursos de los diversos seguros se utilizaran indistintamente para financiamiento de otras actividades, por lo que se crearon grandes centros hospitalarios.

Sin embargo, con el transcurrir de los años aunado por el hecho de que la esperanza de vida de los mexicanos aumentó de 43 a 72 años de edad promedio, y en razón de:

- El sistema pensionario basado en el principio de reparto resultaba insuficiente para asegurar el pago de una pensión digna a los cotizantes jóvenes, debido a que la relación trabajador activo y no activo tiende a disminuir, tal como sucede en muchos otros países como Alemania, y
- Debido a que las instalaciones destinadas a la atención de la salud han sido construidas con recursos del anterior seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se produjo una crisis actuarial.

Se desarrollaron diversas consecuencias que produjeron grandes problemas financieros, lo cual significaba que los recursos aportados por los trabajadores activos serían insuficientes en el mediano plazo para cubrir las prestaciones que ofrece el sistema a los pensionarios.

“Se considera que el desarrollo de los sistemas de seguridad social, se condicionan a tres factores:

- a) **Económicos:** Las condiciones de los procesos de producción, distribución y consumo de una sociedad son los que establecen los parámetros útiles para diseñar un sistema de seguridad social, al cual afectan el cambio en las formas de acumulación de riqueza y de distribución de la misma.

Y en este tenor, las principales condiciones en la última década, han sido.

- I) El desempleo creciente y el deterioro del salario.
  - II) El control inflacionario obtenido con base en programas de reordenación económica y financiera.
  - III) La necesidad de mantener la disciplina fiscal.
  - IV) El elevado pago del servicio de la deuda pública, y
  - V) La disminución real de los precios de las materias primas y el deterioro de los precios de intercambio.
- 
- b) **Demográficos:** Evaluar los datos demográficos actualizados y con proyecciones históricas suficientes, de tal forma que se pueda prever la evolución cierta del número de probables cotizantes y beneficiarios, así como la relación entre éstos.

Es importante el cambio en las expectativas de vida de la población, las tasas de fecundidad y el ritmo de incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo.

- c) Jurídico-administrativos. Este punto consiste en la normatividad constitucional, las relaciones institucionales entre los diversos sectores involucrados en la seguridad social, las políticas de control y racionalización de los recursos materiales y humanos destinados a la seguridad social, así como la relación entre los destinatarios de los servicios y las instituciones prestadoras.

Finalmente, el estudio de los factores mencionados en una circunstancia histórica, es lo que conduce a un Estado a efectuar los cambios legislativos indispensables para transformar un régimen de seguridad social. Además de marcar la pauta sobre la profundidad y alcance de los mismos”<sup>36</sup>

Se considera que toda la crisis de la seguridad social a nivel mundial encuentra su origen en:

- 1.- El desempleo, que significa menos ingresos por disminución de aportaciones.
- 2.- Crecimiento del sector informal de la economía debido al rápido aumento de la población.

---

<sup>36</sup> VALLS HERNANDEZ, SERGIO. "Seguridad Social y Derechos" Instituto Mexicano del Seguro Social. Pág. 46.

3.- Pensiones insuficientes e inadecuadas que provocan la creación de regímenes complementarios, sobre todo en países desarrollados, lo cual genera la pérdida de credibilidad en la seguridad social, y

4.- Diversos problemas financieros, a lo que se agrega una administración costosa e inadecuada.

Las características que desafortunadamente se materializan en nuestro país, hizo que México se viera obligado a replantear un cambio en la seguridad social ya que ésta representa una parte sustancial del gasto público. Dicho cambio debía darse en razón a que la nómina de las empresas no podía soportar más carga tributaria. Por ello de haber eludido su reforma se hubiera convertido, en el mediano plazo, en una de las presiones financieras más importantes sobre el erario público.

Es forzoso un cambio, ya que el seguro de invalidez o muerte, enfrentaba serios problemas por su poca viabilidad financiera, ya que estadísticamente casi la mitad del déficit actuarial del IMSS se deriva de las pensiones de invalidez.

En general, el régimen pensionario presentó grandes desequilibrios financieros, producto del aumento en las expectativas de vida de los pensionados, lo cual ha significado un incremento en la duración del goce de las pensiones de más del 80%, lo anterior aunado a los aumentos en las prestaciones, la disminución de requisitos para el otorgamiento de la pensión y la creación de nuevos beneficios, sin aumento en las aportaciones al seguro, trajeron como consecuencia que los costos de tal seguro se hicieran insostenibles, por lo que la reforma era inminente.

La reforma al sistema de pensiones buscaba hacer real la posibilidad de tener pensiones más protegidas contra la inflación, asegurando supuestamente la participación de la "solidaridad social" y un buen manejo de las reservas.

De esta forma, se buscaba fortalecer el ahorro interno nacional, al proporcionar instrumentos de ahorro eficientes a la población que actualmente está excluida del sistema financiero. El sistema anterior reducía el ahorro nacional, pues inhibía el ahorro privado sin sustituirlo por ahorro público.

Así, se ideó que una transformación del sistema de reparto a uno capitalizado aumentaría a largo plazo el ahorro nacional, reduciendo el déficit actuarial, lo cual se reflejaría en una mayor capacidad de ahorro de la economía por la menor carga fiscal que implicaba y, al destinarse dichos recursos a fondos para el retiro, se fomentaría el desarrollo del sistema financiero mexicano.

Uno de los principales problemas a que se enfrentaba es el valor de las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada, habían sido afectadas por la inflación, por lo que no se había podido formar las reservas actuariales necesarias para contrarrestar dicho deterioro.

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

En México, por decreto publicado el 24 de febrero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación, se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro, que entró en vigor a partir del 1º de mayo de 1992, que se incluyó en la ley del seguro social, como Capítulo V Bis "Del seguro de retiro", que compromete a los patrones a aportar al IMSS, mediante la constitución de

depósitos en dinero a favor de cada trabajador en el sistema bancario nacional, por la cantidad del 2% del salario base de cotización.

Los depósitos establecidos en cuentas de cheques individuales, con libre elección por el trabajador de la institución de crédito, serán entregados por los bancos privados al Banco de México, para depósito en cuenta a nombre del IMSS, a más tardar el 4º día hábil bancario siguiente al de su recepción, sin intereses para los titulares de las cuentas, el Banco de México, dispondrá de los fondos y pagará a los titulares, mensualmente una tasa del 2% anual, previo ajuste mensual a la variación del INCP. La tasa del 2% será revisada trimestralmente por la SHCP, en base a rendimientos en términos reales de los valores a largo plazo que circulen en el mercado emitidos por el Gobierno Federal o por emisores de alta calidad crediticia.

Las instituciones de crédito receptoras de los fondos, no pagarán interés alguno, pero podría cargar mensualmente a las subcuentas la comisión por manejo de cuentas que determine la SHCP con opinión del Banco de México.

#### GENERALIDADES Y CUENTA INDIVIDUAL

El modelo de reparto del antiguo sistema de pensiones, había sido ya agotado, por lo que, era indispensable considerar otros sistemas que habían sido propagados en otros países. Asimismo, se propone un sistema híbrido, en el cual los servicios médicos y las prestaciones sociales los sigue otorgando el IMSS y los recursos propiedad del trabajador, se dirigen a un sistema de capitalización individual.

Se da una reforma importante a la ley del seguro social de 1973, cuya vigencia era el 30 de junio de 1997, con base en los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 y 21 de noviembre de 1996, ya que el 1° de julio de 1997, entraría en vigor.

Establece como ya se mencionó, un sistema de capitalización individual en el cual, todo trabajador será propietario de los recursos, que durante toda su vida acumule, con el objeto de obtener al final de su vida productiva, una pensión que le permita vivir de manera honrosa y digna.

Al respecto se propuso la creación de todo un sistema, que algunos lo han catalogado como una “nueva cultura financiera” y que por ello, podría estar sujeto a muchas inoperancias por tratarse de una materia poco conocida por los trabajadores y en general, por la población en general.

La ley del seguro social de 1997, establece el derecho de todo trabajador de abrir una cuenta individual en las AFORES, depositando en ella las cuentas obrero-patronales y estatales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos.

Esta cuenta se integra por las subcuentas:

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez,
- Vivienda, que deberán entregar los recursos al INFONAVIT, y
- Aportaciones voluntarias.



Se fortalece la responsabilidad del Estado de brindar seguridad social, incrementando su participación en dicho sistema, ya que se crea adicionalmente a las contribuciones tripartitas, la llamada Cuota Social que el Gobierno Federal aportará mensualmente, y será del 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador y se actualizará trimestralmente conforme al INPC.

Estas cuotas y aportaciones al destinarse, en su caso, al otorgamiento de pensiones, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social (Art. 168 fracción IV de la ley del seguro social de 1997).

**CUENTA INDIVIDUAL.-** En la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, deberán identificarse por separado los recursos correspondientes a las cuotas por el ramo de retiro, así como por el de cesantía en edad avanzada y vejez, y también por la cuota social.

En la subcuenta de vivienda, se identificarán por separado las aportaciones patronales previstas en la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), recursos que se manejarán por dicha institución.

En la subcuenta de aportaciones voluntarias, se intentará fomentar la cultura del ahorro personal a largo plazo por parte del trabajador.

Los requisitos para una cuenta individual en una AFORE, son muy sencillos, solo se debe llenar una solicitud de registro, mostrar la credencial que lo acredite como

afiliado a la Institución de Seguridad Social, así como una identificación oficial y finalmente se firmará un contrato con la AFORE.

El procedimiento que continúa, consiste en que el sujeto obligado, realiza determinados pagos en razón de los porcentajes previstos en la ley del seguro social de 1997 y la del INFONAVIT, a través de entidades receptoras o recaudadoras (Instituciones Bancarias), éstas informarán del pago realizado a las empresas operadoras de la Base de Datos y enviarán los recursos al Banco de México, para ser depositada en la Cuenta Concentradora, que el IMSS tenga abierta, a su vez, las Instituciones de Crédito Liquidadoras recibirán los recursos de la Cuenta Concentradora, para transferirlos a la AFORE correspondiente. Todo el proceso estará vigilado por la CONSAR y quedará registrado en la contabilidad de cada Institución, al igual que en los registros de las empresas operadoras de la Base de Datos. Ya que la AFORE, tenga en su poder dichos recursos, se destinarán a la SIEFORE, a fin de que los invierta en Valores.

Tenemos que en la cuenta individual, se depositarán los recursos siguientes:

1.- En la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez:

- Para el ramo de retiro, la aportación patronal será del 2% sobre el salario base de cotización
- Para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será una cuota por parte del patrón del 3.150% y del trabajador de 1.125%.
- Y la contribución estatal será del 7.143% del total de las cuotas patronales en dichos ramos.
- La cuota social que la compete cubrir al Estado, será el 5.5% calculado sobre el salario mínimo general para el Distrito Federal, actualizado trimestralmente.

## 2.- En la subcuenta de Vivienda:

- La aportación patronal, prevista por el artículo 135 de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a los patrones a aportar al INFONAVIT el 5% sobre el salario del trabajador, no será manejado por la AFORE, sino por dicho Instituto.

## 3.- En la subcuenta de APORTACIONES VOLUNTARIAS

Serán las cantidades enteradas por el patrón, cuando se haya constituido el fondo de algún plan de pensiones previamente autorizado por la CONSAR, o también las aportaciones patronales adicionales a los beneficios establecidos en los propios contratos colectivos de trabajo y las aportaciones que voluntariamente realice el trabajador titular.

Por lo que se refiere a los recursos acumulados, en el antiguo S.A.R., éstos se administrarán por separado.

Cabe destacar, que por disposición legal, se establece el cobro de comisiones por el manejo de la Cuenta Individual, en términos de lo dispuesto por la Ley de los S.A.R. en el artículo 37.

## 2.- AFORES

Son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y a canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, así como a administrar las sociedades de inversión en términos de la ley del seguro social.

Deben realizarse todas las gestiones necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren, atenderán al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones se efectúen con ese propósito (Art. 18 de la ley de los S.A.R.).

Las AFORES para funcionar requieren de autorización otorgada por la CONSAR, previa opinión de la SHCP, así también de cubrir los siguientes requisitos:

Solicitud, programa general de operación y funcionamiento de divulgación de la información y de reinversión de utilidades, los accionistas que tengan el control de la AFORE, deben presentar un estado de situación patrimonial que sea de 5 años anteriores a su presentación, las escrituras constitutivas de las sociedades que se trata, así como sus reformas, y al ser aprobadas, deben inscribirse en el Registro Público de Comercio, entregando copia certificada del registro a la CONSAR (Art. 19 de la ley de los S.A.R. y Circular 01.1).

Además deben ser Sociedades Anónimas de Capital Variable, deben utilizar después de su denominación la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE", existe la prohibición de utilizar expresiones en idioma extranjero o el nombre de una asociación política o religiosa, tampoco utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público (Art. 20 de la ley de los S.A.R.) y tener pagado el capital mínimo necesario para su constitución, debiendo formarse por acciones serie A que son el 51% y el 49% del capital social podrán ser A y B en forma indistinta (Arts. 20 y 21 de la ley de los S.A.R.).

La serie "A", sólo podrán ser adquiridas por personas físicas mexicanas y personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente de mexicanos.

El capital mínimo fijo pagado sin derecho a retiro que debe acreditar la Administradora es de \$25,000,000.00 además debe constituir una reserva especial (Art. 28 de la ley de los S.A.R., Circular 02.1).

En 1997, son autorizadas solamente 13 de las 17 AFORES que en un principio se constituyeron y en consecuencia, igual número de SIEFORES, entre ellas la AFORE XXI del IMSS, con fundamento en el artículo 8 transitorio de la ley de los S.A.R.

En base a la circular 01-1 la ley de los S.A.R. prevé que cada AFORE podrá tener hasta un 20% del mercado del S.A.R., para mantener un equilibrio en los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Art. 26 de la ley de los S.A.R.).

Así el artículo 17 transitorio de la ley de los S.A.R., establece que en un plazo de 4 años, a partir del 1° de julio de 1997, el límite será de 17%, solo cuando no haya peligro para el trabajador, la CONSAR podrá autorizar que el límite fijado del mercado sea AUMENTADO (Art. 26 de la ley de los S.A.R. y circular CONSAR03-1).

Se prevé en el artículo 37 de la ley de los S.A.R., como un derecho de las AFORES, el cobro de comisiones cobradas a los trabajadores con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias.

Las comisiones se podrán cobrar sobre el valor de los servicios administrados o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos una cuota fija o una combinación.

Para efectuar el cobro de dichas comisiones, deben presentar la estructura de comisiones ante la CONSAR, y si no la objeta en 30 días, la tendrá por aprobada. Las comisiones aprobadas deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, comenzando su vigencia, transcurridos 60 días naturales desde la publicación.

El artículo 37 establece que el trabajador tiene derecho a cambiar de AFORE, cuando ésta modifique su estructura de comisiones, no operando tal derecho cuando se disminuya la comisión.

Las FORES tendrán como objeto:

I.- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales conforme a las leyes de seguridad social, en lo relativo a las subcuentas de vivienda, deberán individualizarse las aportaciones y rendimientos correspondientes.

II.- Recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones a las cuentas individuales y recibir las aportaciones voluntarias.

III.- Individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social, así como los rendimientos producto de su inversión.

IV.- Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores sus estados de cuenta, así como información sobre sus cuentas individuales y el estado de su inversión, por lo menos una vez al año.

V.- Prestar servicios de administración a las SIEFORES.

VI.- Prestar servicios de distribución y recompra de acciones del capital de las SIEFORES que administren.

VII.- Operar y pagar, bajo las modalidades que indique la CONSAR, los retiros programados.

VIII.- Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores.

IX.- Entregar los recursos a la institución de seguridad que elija el trabajador o sus beneficiarios, para contratar la renta vitalicia o el seguro de sobrevivencia, y

X.- Los análogos o conexos a los anteriores (Art. 18 de la ley de los S.A.R.).

### 3.- SIEFORES

Las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, denominadas usualmente por sus siglas SIEFORES, son administradas y operadas por las AFORES y tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales en términos de las leyes de seguridad social (Art. 39 de la ley de los S.A.R.).

Para organizarse y operar como SIEFORE se requiere de autorización de la CONSAR, que la otorga previa opinión de la SHCP y satisfaciendo diversos requisitos que señala el artículo 40 de la ley de los S.A.R.

Cada AFORE puede operar una ó más sociedades de inversión, conformadas con cartera distinta que atiende a riesgos diferentes, como regla general las AFORES están obligadas a operar una sociedad cuya cartera esté integrada con Valores, que preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores (Art. 47 de la ley de los S.A.R., y Circular CONSAR 15-1).

Los Requisitos de su organización, constitución y funcionamiento son similares a los de las AFORES que les dan su origen, que para operar requieren de autorización de la CONSAR (Art. 40 de la ley de los S.A.R.).

Las SIEFORES, deben ser sociedades anónimas de capital variable, y utilizar en su denominación, la expresión "Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro" o su abreviatura SIEFORES, con las mismas restricciones que tienen las AFORES en cuanto a su denominación.

En el capital social variable, únicamente podrán participar los trabajadores que inviertan los recursos de la Cuenta Individual y las AFORES (Art. 41 de la ley de los S.A.R.).

El régimen de inversión de las SIEFORES debe otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos, como objetivo tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones, por lo que deberá canalizarse en forma preponderante en valores que fomente: la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleo, construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional (Art. 43 de la ley de los S.A.R.).

En general, las Sociedad de Inversión deben operar con Valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y con aquellos que estén inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, por lo que en el caso de las SIEFORES, éstas no son la excepción.

El régimen de inversión se sujetará a lo dispuesto en el artículo 43 de la ley de los S.A.R. y Circular 15-1, así como a la opinión del Banco de México, de la CNBV y del Comité Consultivo y de Vigilancia.



Los Valores en los que se inviertan las SIEFORES deben mantener cuando menos el 65% de su activo invertido en títulos e instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal o emitidos por el Banco de México, cuyo plazo no exceda de 90 días.

En cuanto a inspección y vigilancia de las AFORES y SIEFORES, ésta será realizada por la CONSAR (Art. 188 de la ley del seguro social de 1997; y 89 de la ley de los S.A.R.).

## CONSAR

Se crea el 22 de julio de 1994, en términos de la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, misma que fue derogada como ya se ha expuesto anteriormente.

LA CONSAR es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, integrada por representantes de entidades del Gobierno Federal, los Institutos de Seguridad Social involucrados y de organizaciones nacionales de patrones y trabajadores, tiene facultades de regulación, control y vigilancia del S.A.R., a efecto de alcanzarse una coordinación entre las entidades e institutos señalados y las entidades financieras participantes en el S.A.R.

“Para el buen funcionamiento de la CONSAR, gozará de autonomía técnica (es decir, estará subordinada a la SHCP en su carácter de órgano desconcentrado), la cual se constriñe a los ámbitos administrativos y financiero para que ello les permita el mejor

desempeño de su función, así también de facultades ejecutivas, que consisten en la posibilidad de cumplimentar sus propias decisiones y una competencia funcional propia.<sup>37</sup>

#### FACULTADES

- Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo concerniente a la operación del S.A.R., referente a la determinación de cuotas (IMSS), recepción y depósito (en cuentas individuales), su administración por las AFORES, la transmisión de recursos a SIEFORES e instituciones de seguros, constitución y funcionamiento de los participantes en el S.A.R., operación y pago de retiros programados.
- Otorgar y modificar las autorizaciones y concesiones a las AFORES, SIEFORES y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional.
- Realizar la supervisión de los participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro, tratándose de las Instituciones de Crédito la supervisión se realizará en relación con su participación en el S.A.R.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, se coordinarán para efectuar sus facultades de supervisión.

- Administrar y operar la Base de Datos Nacional S.A.R.
- Imponer multas y sanciones.
- Actuar como órgano de consulta de las Dependencias públicas.
- Celebrar Convenios de Asistencia Técnica.
- Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de Instituciones de Crédito y AFORES, conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje.

<sup>37</sup> AMEZCUA ÓRNELAS, NORAHENID. "Las Afores Paso a Paso". México, D.F. 1997. Págs. 68 y 69.

- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan el S.A.R., entre otras facultades asignadas a dicha comisión.

#### SU ESTRUCTURA ORGANICA

La CONSAR está integrada por tres órganos de gobierno:

JUNTA DE GOBIERNO: Integrada por 15 miembros, siendo:

- El secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá.
- El presidente de la CONSAR.
- Dos vicepresidentes de la CONSAR.
- Once vocales, que por disposición legal son:

El Secretario del Trabajo y Previsión Social, el Gobernador del Banco de México, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Director General del IMSS, Director General del INFONAVIT, Director General del ISSSTE, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). Los tres últimos vocales serán designados por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de entre miembros que ostenten la mayor representatividad y que formen parte de otro órgano de gobierno de la CONSAR, que serán dos representantes de las organizaciones de trabajadores y uno de los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia.

En ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo suplirá el Presidente de la CONSAR. Asimismo, por cada propietario se nombrará un suplente, que deberá ser funcionario de rango inmediato inferior al del miembro propietario (Art. 7 de la ley de los S.A.R.).

La junta de Gobierno es el órgano inferior supremo, el cual deberá actuar en forma colegiada y sesionará de manera bimestral y en cualquier tiempo al ser convocadas por el Presidente de la CONSAR o por su propio Presidente.

En la ley de los S.A.R, se mencionan las atribuciones de dicha Junta, siendo la gran mayoría de carácter indelegable.

El Presidente de la Junta de Gobierno será el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Presidencia:

El Presidente será la máxima autoridad administrativa de dicha Comisión. Su designación será realizada por el titular de la SHCP y debe reunir los requisitos siguientes:

- Ser ciudadano mexicano, gozar de reconocida experiencia en materia económica, financiera, jurídica o de seguridad social, no tener nexos patrimoniales ni parentesco con los accionistas que formen el grupo de control de los participantes en el S.A.R., y no haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero (Arts. 10 y 11 de la ley de los S.A.R.).

Comité Consultivo y de Vigilancia:

La CONSAR contará con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores obrero, patronal y del Gobierno Federal que tiene como fin velar por los intereses de las partes involucradas con el propósito de que se guarde armonía y equilibrio entre los participantes del S.A.R.

Los miembros que la integran deben ser:

Ciudadanos mexicanos, tener conocimientos en materia financiera, jurídica o de seguridad social, acreditar el nombramiento respectivo de la dependencia, entidad u organización que los proponga y no ser funcionario o consejero de algún participante en los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Art. 14 de la ley de los S.A.R).

Se compone de 19 miembros:

- Seis representantes de los trabajadores.
- Seis representantes de los patronos.
- Presidente de la CONSAR, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, un representante del IMSS, otro del ISSSTE, uno más del INFONAVIT y un representante del Banco de México.

Por cada miembro propietario, se designará un suplente, la ley de los S.A.R, establece como deben ser designados los representantes de los obreros y patronos.

El Comité será presidido por un representante de las organizaciones nacionales de trabajadores o patronos, alternativamente por periodos anuales (Art. 15 de la ley de los S.A.R.).

#### INSTITUCIONES DE SEGUROS.

Para el pago de las pensiones en los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de riesgos de trabajo y en el seguro de invalidez, se establecen los puestos para obtener una pensión ya sea por retiros programados o por una renta vitalicia y seguro de

sobrevivencia, el primero será proporcionado por la AFORE y las otras figuras por una institución de seguros.

La renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia son pagados por las aseguradoras, que son aquellas instituciones que quieran participar en el sistema de pensiones mediante una autorización que otorgue la SHCP, para que puedan practicar en seguros la operación de vida, dichas instituciones se registrarán por lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas del Seguro, Ley del Contrato de Seguro, debiendo escuchar las opiniones de la CNSF y CONSAR (Art. 19 transitorio del decreto de la ley de los S.A.R. del 23 de mayo de 1996).

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

A la vez, el seguro de sobrevivencia, es aquel que se contrata por los pensionados ya sea por riesgos de trabajo, por invalidez, por cesantía en edad avanzada o por vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios para otorgarle la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero, previstas en los respectivos seguros. Esta se otorgará mediante la renta que se les asigne después del fallecimiento del pensionado hasta la extinción de las pensiones.

Por otra parte, si se opta por retiros programados, se obtendrá una pensión fraccionando el monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en

cuenta, la esperanza de la vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos (Art. 159 de la ley del seguro social de 1997).

Las aseguradoras podrán obtener autorización, aun cuando no tengan la operación de seguros de pensiones, sujetándose a un plazo para que se especialicen, el cual será de 5 años, es decir hasta el 1° de julio del 2002, durante el plazo pueden realizar dichas operaciones, a través de un departamento especializado en el pago de pensiones.

Por lo que , se les revocará la autorización, si no cumplen con la “escisión” para la operación de los seguros de pensiones, de acuerdo al artículo 66 de la ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

La solicitud, de una institución de seguros especializada, para actuar en seguros de pensiones, debe contener relación de accionistas que integren un grupo de control y de accionistas que tengan más del 5% de las acciones, un plan de actividades que tengan los beneficios adicionales que vaya a ofrecer la institución de que se trate a los asegurados y ya teniendo la autorización, la aseguradora debe celebrar un convenio con el IMSS, donde se establezca el mecanismo de los seguros de pensiones.

Cabe señalar, que no deben actuar si no cuentan con el dictamen favorable que les extienda la CNSF como resultado de una inspección que realice, después la CNSF informará al instituto a qué aseguradora se le autorizó para operar los seguros de pensiones.

**Empresas Operadoras de la Base de datos Nacional del S.A.R.**

Son sociedades anónimas de capital variable de nacionalidad exclusivamente mexicanas, encargadas de administrar el Banco de Datos del S.A.R., que es propiedad del Gobierno Federal, es un servicio de interés público que será concesionado por la SHCP, oyendo la opinión de la CONSAR.

En la exposición de motivos de la Ley de los S.A.R., se manifiesta que esta base de datos ayudaría a disminuir los gastos de información de las AFORES, lo que les permitiría cobrar comisiones menos onerosas.

La Base de Datos Nacional del S.A.R., se define como aquella entidad propiedad exclusiva del Gobierno Federal y conformada por la información procedente de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, contemplando la información individual de cada trabajador y el registro de la AFORE o Institución de Crédito en que cada uno de ellos está afiliado (Art. 57 de la ley de los S.A.R.).

La ley de los S.A.R. establece como objeto exclusivo de tales empresas:

- Administrar la base datos del S.A.R.
- Promover un ordenado proceso de elección de AFORE.
- Coadyuvar a lograr la consolidación de cuentas individuales del S.A.R., así como el ordenado traspaso de una AFORE a otra.
- Servir de concentradora y distribuidora de la información del S.A.R., relacionándola con la información de la CONSAR, las Instituciones de Seguridad Social, las AFORE y SIEFORE.
- Formar un padrón actualizado de los asegurados que hayan elegido AFORE.



- Mantener actualizada y depurada dicha base de datos, estableciendo entre otros datos los números de seguridad social y Clave Unica del Registro de Población (CURP) de los trabajadores.
- Controlar la información de la transferencia de recursos de la cuenta concentradora abierta al IMSS en el Banco de México, a las cuentas de las AFORES.
- Proporcionar al IMSS, al INFONAVIT y al ISSSTE, la información referente a las aportaciones y en su caso, descuentos realizados a los trabajadores.
- Informar a quien la CONSAR indique, las tasas de rendimiento que, a su vez, les hay informado el Banco de México.
- Informar a las AFORE sobre la tasa de rendimiento que deberán aplicar a las subcuentas de vivienda, atento a lo dispuesto en la Ley del INFONAVIT o la del ISSSTE, y
- Realizar el proceso de consolidación y unificación de las cuentas individuales duplicadas.

Al contraste la información de las cuentas individuales con la de las empresas operadoras, se logrará transparencia, seguridad, confiabilidad y un adecuado control del sistema. Dichas empresas cobrarán a los participantes del S.A.R., por sus servicios.

En alguna de dichas empresas entré las causales de revocación (incumplimiento de requisitos, objeto de concesión, pago de derechos, etc.), se otorgará previamente por parte de la SHCP, su derecho de audiencia.

Establece el Gobierno que para el caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando haya algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior o la economía del país, el centro de operaciones e instalaciones, con todo el equipo de la base de datos de dicho sistema, podrá ser requisada por el Gobierno Federal, la cual subsistirá con las condiciones que la motivaron, salvo en caso de guerra internacional se indemnizará a los interesados.

#### CURP (Clave Unica de Registro de Población.)

La Clave Unica de Registro de Población, es una clave única y homogénea que se asignará a todas las personas físicas en todos los registros, incluida la inscripción ante AFORES, IMSS e INFONAVIT y debe ser adoptada en los registros a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de las entidades federativas, éstas previo convenio de colaboración con la Secretaría de Gobernación.

El 23 de octubre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Unica de Registro de Población", en el que los representantes de las Organizaciones de Trabajadores y Empresarios acordaron proponer al Ejecutivo Federal, que dicha clave fuera empleada en el sistema de seguridad social, en particular, en el nuevo sistema de pensiones.

Dicha clave pretende eliminar la diversidad de registros que generan trámites y costos excesivos, por lo que permitirá una identificación más precisa.

La CURP se integra con 18 dígitos, de la manera siguiente:

La primera parte son 10 posiciones alfanuméricas que corresponden a las dos partes del Registro Federal de Contribuyentes, que son 4 caracteres alfabéticos, las dos

primeras letras del apellido paterno, la primera del materno y la primera del nombre y 6 numéricos que muestran la fecha de nacimiento.

Posteriormente, sigue un carácter alfabético que identifica al sexo, dos posiciones alfabéticas que tiene la entidad federativa de nacimiento, las letras para identificarlas se encuentran en el Catálogo de Entidades Federativas de la Secretaría de Gobernación.

Después. Tres letras de las primeras consonantes internas de los apellidos y nombre, el carácter progresivo y el dígito verificador generado por la Secretaría de Gobernación.

## CAPITULO CUARTO

### MARCO JURIDICO DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

#### Sumario

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- 3.- Reglamento del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- 4.- Ley del Seguro Social.
- 5.- Ley Federal del Trabajo.

MARCO JURIDICO DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA  
EL RETIRO.

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.

El antecedente de nuestra Carta Magna, fue el movimiento político social surgido en nuestro país a partir del año de 1910, a raíz de las elecciones fraudulentas y manipuladoras que daban nuevamente el triunfo a don Profirio Díaz como presidente de nuestro país.

Al triunfo del movimiento revolucionario, el primer jefe del Ejecutivo Constitucionalista, don Venustiano Carranza, expidió la convocatoria para la integración de un nuevo Congreso Constituyente que, a partir del 1º de diciembre de 1916, comenzó sus actividades y reuniones con tal carácter en la colonial Ciudad de Querétaro. Tras arduos y acalorados debates entre las fracciones de Diputados que integraban al Congreso, a lo largo de los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro finalmente firmó la nueva Constitución que regirá los destinos de nuestro país, el día 5 de febrero de 1917, fecha en que fue promulgada nuestra Constitución.

En el texto original de nuestra Carta Magna de 1917, dentro del contenido del Título Tercero en el Capítulo II de la Sección II, en su artículo 73, se encuentran redactadas las facultades que el Congreso de la Unión tiene, y en lo referente a su fracción X, dice:

- "Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución"<sup>38</sup>

Sin embargo, los cambios económicos, sociales y políticos en nuestro país pronto alcanzaron nuevas dimensiones, con lo cual se hizo estrictamente necesario reformar nuevamente el artículo 73 en su fracción X, reforma que una vez aprobada por el Congreso de la Unión, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de septiembre de 1929, la cual dice:

- "Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio e Instituciones de Crédito; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución ..."<sup>39</sup>

Posteriormente con los avances tecnológicos que hubo en esa época se hizo inminentemente necesario legislar en el seno del Congreso de la Unión las reformas a iniciativa del Ejecutivo y que llevaron consigo a la modificación del artículo 73 constitucional en su fracción X, mismas que se publicaron en el Diario Oficial con fechas de 27 de abril de 1933, 18 de enero de 1935, 18 de noviembre de 1942, 29 de diciembre de 1947, 6 de febrero de 1975, hasta la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1982, a casi dos meses y medio después de decretada la nacionalización bancaria, llevada a cabo por el presidente en turno José López Portillo, en cuyo artículo 73 constitucional, fracción X, decía:

<sup>38</sup> GUTIERREZ SALAZAR, SERGIO ELIAS y RIVES SANCHEZ, ROBERTO. "La Constitución Mexicana del Siglo XX". Editorial Las Líneas del Mar, S.A. de C.V. México, 1994, pág. 258.

<sup>39</sup> Idem. Pág. 261.

- "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minerías, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unico en términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123"<sup>40</sup>

Esta nueva situación no duraría sino escasos ocho años, después de la nacionalización bancaria, porque pronto volverían a ser reprivatizadas las instituciones de crédito, en razón a que este servicio financiero con los nuevos tiempos de internacionalización y globalización que vivía el mundo, mediante la gradual apertura comercial llevada a cabo por los bloqueos económicos que se iban integrando, trajeron como necesidad la transformación de las instituciones financieras del país hacia una nueva apertura comercial más competitiva.

#### Artículo 73 Constitucional.

Con la iniciativa de reforma propuesta, decretada por el expresidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, enviada al Congreso de la Unión para su aprobación, se llevó a cabo el restablecimiento del régimen mixto en la prestación de los servicios financieros de banca y crédito iniciada en junio de 1990, la cual reformó de nueva cuenta el artículo 73 constitucional en su fracción X, para quedar de la siguiente manera:

- "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Idem. Págs. 268 y 269.

<sup>41</sup> Idem. Pág.275.

Así la modificación del texto anterior consistió en el cambio de la denominación y contenido de la fracción X del artículo 73 constitucional de : "SERVICIOS DE BANCA Y, CREDITO", por la proclamada "INTERMEDIACION Y SERVICIOS FINANCIEROS", con el firme propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios que prestan las instituciones de crédito y sus auxiliares. Este decreto que reformó la Constitución, aceptado, firmado por el Congreso de la Unión, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1993.

Fueron las instituciones de crédito (bancos) las primeras que administraron los fondos de pensiones de los trabajadores a través de las aportaciones que los patrones realizaban en las cuentas individuales que cada trabajador tenía conforme a las disposiciones que fijaba el Sistema de el Ahorro para el Retiro. Es aquí donde se encuentra el fundamento constitucional que da nacimiento y vida a las Administradoras de Fondos de Retiro como intermediarios financieros no bancarios en la prestación del servicio de administración de pensiones dentro de nuestro sistema financiero mexicano.

Conforme a lo establecido por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las administradoras de fondos para el retiro para organizarse y operar dentro del sistema financiero, requieren de la autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar, que las administradoras para su funcionamiento, deben cumplir adicionalmente con lo establecido por la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir, debe constituirse como una sociedad anónima de capital variable. Ahora bien, para llevar a cabo la constitución de la administradora, esta debe regirse por el contrato social que se forma



con las declaraciones y acuerdos entre los socios, el cual debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Nombre, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyen la sociedad.
- b) La razón o denominación social.
- c) El objeto social.
- d) La duración.
- e) El domicilio social.
- f) El importe de capital social, y
- g) La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en bienes, el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valoración.

Según lo establece el artículo 88 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la denominación social se forma libremente, pero debe ser distinta de la de cualquier otra sociedad. Para la Constitución de AFORES se debe utilizar en su denominación social o a continuación de ésta, la expresión "Administradora de Fondos para el Retiro" o su abreviatura "AFORE"<sup>42</sup>. Asimismo, las administradoras no deberán utilizar en su denominación social, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público.<sup>43</sup>

Las razones por las que la denominación social de las administradoras debe ser distinta a la de otra son obvias, ya que se trata de prevenir que con dolo se induzca a error a terceros y al público en general, así como la competencia desleal entre las mismas. Por

---

<sup>42</sup> Artículo 20 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1997.

<sup>43</sup> Idem.

último, el mismo artículo 88 LGSM previene que al emplearse la denominación social ésta deberá ir siempre seguida de las palabras “Sociedad Anónima” o de su abreviatura “S.A.”

El artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se refiere al capital fundacional, el cual tiene una gran importancia, por cuanto representa una garantía de las obligaciones sociales, siendo el capital mínimo que por ministerio de ley, deben suscribir y pagar los accionistas al momento de constituir la sociedad.

Al efecto la propia Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, establece que las administradoras para su funcionamiento deben tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido en los términos de esta ley y de las disposiciones de carácter general que para tal efecto se expidan.<sup>44</sup>

Por su parte, el artículo 90 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, señala que la Sociedad Anónima podrá constituirse por la comparecencia ante Notario Público de las personas que otorguen la escritura social (la escritura constitutiva es el instrumento público asentado por el notario en su protocolo, que contiene el contrato social, y en su caso los estatutos, y que en consecuencia, este instrumento se inscribe en el Registro Público de la Propiedad), o por subscripción pública. Ahora bien, para el caso de la constitución de las AFORES, los instrumentos notariales probarán plenamente que los otorgantes manifestaron su voluntad de celebrar el acto consignado en ellos, que hicieron las declaraciones y se realizaron los hechos de los que haya dado fe el notario, así como que éste observo las formalidades de ley.

---

<sup>44</sup> Artículo 20, fracción II de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1997.

El primer testimonio de la escritura constitutiva de la sociedad y los subsiguientes testimonios que contengan las reformas a la misma son los instrumentos que se inscribirán en el Registro Público de Comercio (En el artículo 260, se habla impropriadamente de inscribir en el Registro Público de Comercio la escritura y sus reformas). Este testimonio sirve a la sociedad constituida y a los socios para ejercitar las acciones que les correspondan; así como para probar el status de socio, cuando no sea necesario emitir o no se hubieren emitido los títulos representativos de las participaciones sociales o para acreditar la personalidad de los administradores.

Por último, el artículo 91 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece que la escritura constitutiva de la sociedad deberá contener. Además de los datos requeridos por el artículo 6º los siguientes:

I.- Las partes exhibidas del capital social; es la exigencia de que el valor de las acciones se exhiba total o parcialmente, toma su razón de ser de la circunstancia de que si no se hiciera así el contrato social sería inexistente por falta de objeto. Sin embargo, en el caso de las AFORES es necesario que el capital social quede totalmente pagado al momento de constituir la sociedad.

II.- El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 125.

III.- La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones.

IV.- La participación en las utilidades concedidas a los fundadores.

V.- El nombramiento de uno o varios comisarios; quienes son designados en la escritura constitutiva o por la asamblea ordinaria, teniendo en cuenta el derecho de las minorías para nombrar uno o varios de ellos.

VI.- Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus liberaciones, así como para el ejercicio del derecho de veto, en cuanto a las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios.

## 2.- LEY DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

Con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, se pensó que los trabajadores afiliados, al término de su vida laboral, comenzarían a recibir una pensión digna al jubilarse. Pero desafortunadamente los tiempos cambian, la inflación y la caída de los salarios en los últimos años pusieron al Instituto Mexicano del Seguro Social en una situación crítica.

Para resolver en parte este problema se implantó en mayo de 1992, un nuevo sistema de pensiones que se basó en un sistema de capitalización individual: el Sistema de Ahorro para el Retiro. Sin embargo, al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el SAR comenzó a tener serios problemas dentro de su estructura interna. Entre sus deficiencias podemos señalar las siguientes: la identificación de cuentas con Registro federal de Causantes generó duplicidades y dificultades para determinar los saldos de las cuentas de los trabajadores; así como también el manejo financiero ha sido una carga pesada para la administración de las empresas.

Por todo esto, el Gobierno Federal buscó una solución práctica que permitiera salir de esta precaria situación al Seguro Social, con lo cual se formalizaría a partir del 1º de julio de 1997, el establecimiento del nuevo régimen jurídico a que deberá sujetarse el nuevo sistema de pensiones en México, y el cual se encuentra en el decreto emitido por el Congreso de la Unión, denominado "LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO Y

DE REFORMAS Y ADICIONES A LAS LEYES GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS, PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS, DE INSTITUCIONES DE CREDITO, DEL MERCADO DE VALORES Y FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR”, publicado el Diario oficial de la Federación el 23 de mayo de 1996, y que entró en vigor al siguiente día, 24 de mayo de 1996.

Esta nueva ley terminó por abogar la anterior Ley del Sistema de ahorro para el Retiro, así como todas las disposiciones legales que a esta nueva ley se opongan. Dentro de ésta Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, encontramos en su artículo transitorio que su entrada en vigor sería el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción del artículo 76 que dice:

- “Los recursos de los trabajadores que no elijan administradora serán enviados a una administradora que indique la Comisión en los términos del Reglamento de esta ley, para ser colocados en una sociedad de inversión cuya cartera se integre fundamentalmente por los valores a que se refiere el artículo 43, fracción II, inciso e) de esta ley, así como aquéllos otros que a juicio de la comisión permitan alcanzar el objetivo de preservar el valor adquisitivo de los trabajadores.

Los trabajadores a los que se les asigne administradora de conformidad con lo dispuesto en este artículo, podrán traspasar sus recursos a otra administradora, sin que les sea aplicable el límite de un traspaso anual previsto por la Ley del Seguro Social”.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la federación del 23 de mayo de 1996.

Dicho artículo estará vigente a partir del 1° de julio del año 2001, conforme a las disposiciones expedidas en los artículos transitorios de la ley. Podemos decir que esta nueva ley más que regular un Sistema de Ahorro para el Retiro, regula un nuevo sistema de pensiones que garantizará un desarrollo más equitativo de las mismas, así, el contenido de esta nueva ley, en que consta la citada legislación, quedó integrada por nueve capítulos.

El primer capítulo se refiere a las disposiciones preliminares, el cual se encuentra integrado por sólo cuatro artículos; en ellos se encuentran las disposiciones de que esta ley es de orden público e interés social, y que esta involucrada en la coordinación de la nueva administración del sistema de retiro, las instituciones de seguridad social, es decir, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, excluyendo al ISSFAM: señala quién es la institución de coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, que en este caso será exclusivamente la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro conocida por sus siglas CONSAR, que dada su naturaleza jurídica es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dotada de autonomía técnica, facultades ejecutivas y competencia funcional propia.

También se precisan las definiciones de los conceptos que se utilizarán en esta ley para efectos de interpretación de la misma y por último se requerirá que la interpretación de este cuerpo normativo quede bajo auspicio exclusivo de la Secretaría de Hacienda, como única corporación de carácter público en la aplicación de los criterios que expresa la ley, y evitando así que los participantes apliquen criterios contrarios o particulares que lo expresado en esta ley.

El capítulo segundo se compone de los artículos 5 al 17, los cuales se refieren exclusivamente a las atribuciones de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), aquí se hace referencia en 16 fracciones a las facultades que tiene la CONSAR, y entre ellas destaca la fracción I del artículo 5º, que señala que la Comisión tendrá las facultades siguientes:

- Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.

Al respecto, el Lic. Angel Guillermo Ruiz Moreno realiza un análisis muy particular conforme a esta fracción I en su obra "Nuevo Derecho de la Seguridad Social"<sup>46</sup> y manifiesta lo siguiente: "- motivo de enormes polémicas y agrias disputas en el seno del Congreso de la Unión -, es la facultad reglamentaria implícita, contemplada en la fracción I de dicho precepto en comentario. Aunque la ley utilice el verbo "regular", bien entendido e interpretado el sentido que debe dársele, regular se equipara a reglamentar, facultad ésta que en nuestro sistema jurídico es exclusiva del Presidente de la República conforme lo establece el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal. Es de esperarse que surjan conflictos constitucionales, derivados de dicha facultad regulatoria de que se halla investida la CONSAR, correspondiéndole en última instancia al Poder Judicial de la Federación -al ventilar los juicios de amparo respectivos que se interpongan por la supuesta inconstitucionalidad de dicho precepto legal -, resolver cómo debe ser interpretada la facultad

---

<sup>46</sup> RUIZ MORENO, ANGEL GUILLERMO. "Nuevo Derecho de la Seguridad Social". Editorial Porrúa, México 1997. Págs. 368 y 369.

“regulatoria mediante disposiciones de carácter general”, que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro confiere expresamente a dicho órgano administrativo desconcentrado supremo”.

Más adelante, en este mismo capítulo se hace mención de la conformación del órgano de gobierno de la CONSAR el cual está integrado por quince miembros: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Presidente y los Vicepresidentes de la CONSAR, y once vocales. Corresponde la función de vocales al secretario del Trabajo y Previsión Social, al Gobernador del Banco de México, al Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Director del INFONAVIT; a los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los trabajadores del Estado, y a los Presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y tres vocales que serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se determinan las facultades requisitos que deberá cumplir el Presidente de la CONSAR como máxima autoridad de dicho organismo administrativo, y por último se hace referencia a las facultades investidas que tendrá el Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR, el cual se compondrá por un órgano tripartito denominado “Comité Consultivo y de Vigilancia” mismo que se integrará por los sectores obrero, patronal y del gobierno, y que tiene por objeto velar el buen funcionamiento de la institución, conforme a los intereses de los participantes del sistema de ahorro para el retiro.

En cuanto al capítulo tercero de esta ley, nos define el concepto de lo que es una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), además de quiénes serán los participantes dentro del sistema de ahorro para el retiro. Se establece también que las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y las Sociedades de Inversión



Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORE) tienen las funciones de administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos generados por dichas cuentas, en términos de las disposiciones que marcan las leyes de seguridad social de nuestro país – IMSS, ISSSTE e INFONAVIT -, así como vigilar el buen manejo y funcionamiento en la administración de las sociedades de inversión, con el objeto de obtener una óptima rentabilidad y seguridad en las inversiones que realicen las SIEFORES, asegurando que dichas operaciones e inversiones se apeguen al más estricto cumplimiento de administración para el beneficio e interés de los propios trabajadores.

En los artículos subsecuentes, se encuentran las disposiciones relativas a la constitución de estas Administradoras de Fondos para el Retiro, es decir, los requisitos que deben cubrir para obtener la autorización de la CONSAR, y bajo qué reglas tienen que funcionar. La Circular 01-1, emitida por la CONSAR y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de octubre de 1996, señala el procedimiento para obtener autorización para la constitución, operación y régimen de propiedad de la AFORE y SIEFORE, dicho procedimiento se distingue en dos etapas, la primera de ellas comprende la valuación de los requisitos a cubrir, la segunda tiene por objeto la verificación de los requisitos presentados para la organización y funcionamiento de la Afore hasta concluir con la autorización a la misma y estableciendo un plazo para el inicio de sus operaciones.

La circular 08-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de enero de 1997, establece las reglas generales sobre los requisitos mínimos de operación que deben observar cada una de las AFORE, como son: La infraestructura, los sistemas automatizados, la administración de las cuentas individuales, los estados de cuenta, el manejo de estadísticas y la contratación de servicios auxiliares, todo ello con el objetivo de proveer de un marco

regulatorio que permita que las AFORE cumplan con los requisitos que les permitan llevar a cabo su operación y funcionamiento eficiente. Por último, el Capítulo Quito de esta circular, trata sobre el estado de cuenta, mismo que se modifica y adiciona mediante Circular 08-2, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1998.

La Circular 08-2, marca la obligación de las AFORE de entregar a los trabajadores el estado de cuenta, medio por el cual se les da a conocer el estado que guarda la administración de sus recursos, permitiendo con esto que el trabajador valore los beneficios obtenidos por la Administradora, y en consecuencia su eficiencia y calidad, teniendo así la elección de continuar en la misma o elegir otra que mas convenga a sus intereses.

En cuanto a la composición del capital mínimo éste se encuentra regulado por la Circular 02-1 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1997. Esta Circular establece los niveles de capitalización que requieren las AFORE. El capital mínimo fijo a pagar sin derecho a retiro por cada AFORE es de \$ 25,000,000.00 y por cada SIEFORE es de \$ 4,000,000.00 estos capitales deben estar suscritos y pagados al momento de otorgarse la escritura social de la Administradora autorizada. En cuanto a la constitución de la reserva especial que deben mantener las AFORE es la que resulte mayor entre \$ 25,000,000.00 ó el 1% del capital variable suscrito por los trabajadores registrados en las SIEFORE que administren las AFORES.

En el régimen de propiedad de las AFORES se permite que hasta el 49% de las acciones representativas del capital social de las AFORES puede ser adquirido por personas físicas o morales extranjeras (salvo que cumplan funciones de autoridad), son las llamadas acciones de la serie "B". Las acciones de la serie "A" representativas del 51% del capital

social podrán ser adquiridas sólo por personas físicas o morales mexicanas, en cuanto a estas últimas, se requerirá además que la mayoría del capital social sea propiedad de mexicanos y estén efectivamente controladas por éstos. Finalmente, se aclara que el 49% del capital social podrá integrarse por acciones series "A" y "B", o por ambas.

En cuanto al régimen de inversión del capital de las Administradoras la Circular 15-1 publicada en el Diario oficial de la Federación de fecha 30 de junio de 1997, establece las reglas generales sobre los regimenes de inversión de las AFORE y SIEFORE, cuya cartera se debe integrar principalmente por valores que preserven el valor adquisitivo de los ahorros de los trabajadores y que fomenten el buen funcionamiento del nuevo Sistema de Pensiones, velando porque éste régimen de inversión otorgue mayor seguridad y rentabilidad para los recursos de los trabajadores.

Dentro de la estructura administrativa de las AFORE existe un Controlador Normativo responsable de vigilar que los funcionarios y empleados de cada AFORE cumplan con las disposiciones normativas establecidas. Para tales efectos se publico el 11 de diciembre de 1997 la Circular 25-1 dentro de la cual se dictó las reglas generales a que deben sujetarse estos Controladores Normativos, estableciéndose que su función es la vigilancia del cumplimiento de la normatividad interna y externa de las AFORES, fortaleciendo su labor preventiva y correctiva a través de la retroalimentación de los resultados que genere su informe mensual presentado ante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En lo relacionado con las facultades que disponen las AFORES para el cobro de las comisiones que hacen a los trabajadores en sus propias cuentas individuales, se emitió la Circular 04-1 de fecha 10 de octubre de 1996, que da a conocer las reglas generales sobre el

régimen de comisiones al que deben sujetarse las AFORES. Dicha Circular menciona específicamente en que supuestos se cobran comisiones a los trabajadores, entre las que se encuentran:

- I.- La Administración de la cuenta individual de los trabajadores;
- II.- La expedición de estados de cuenta adicionales a los previstos por la ley;
- III.- Las consultas adicionales a las previstas por la ley o su reglamento;
- IV.- La reposición de documentación de la cuenta individual de los trabajadores;
- V.- El pago de retiros programados; y
- VI.- Por depósitos o retiros de la subcuenta de Ahorro Voluntario de los trabajadores.

Dentro de éste capítulo tercero también encontramos las disposiciones legales que regulan las prohibiciones para las AFORES en particular. Así como de la existencia de una Unidad de Consultas y Reclamaciones.

En cuanto a las SIEFORES, los artículos respectivos señalan: Tanto su objetivo como los requisitos que deben cubrir para obtener autorización de la CONSAR. Cada SIEFORE cuenta con un Comité de Inversión –que determine las políticas y estrategias de sus planes de operación, manteniendo un régimen de inversión y recomposición de su cartera de valores- , un Comité de Análisis de Riesgo y un Comité de Valuación –mismos que estudiarán los diversos grados de riesgo de las inversiones, así como las alternativas y prohibiciones de funcionamiento- , finalmente, un Consejo de Administración integrado por consejeros independientes, nombrados por la SIEFORES.

Dentro de este capítulo tercero, se hallan también las disposiciones comunes a que están sujetas las AFORES y SIEFORES, entre las que se encuentran: los requisitos para ser nombrado consejero independiente o controlador; los programas de publicidad, divulgación e información y las disposiciones a que deberán ajustarse para su realización. En cuanto al rubro de programas de información, se publicaron las Circulares 09-1 y 10-1 para las AFORES y SIEFORES en el Diario Oficial de la Federación con fechas 10 y 14 de enero de 1997, dentro de las cuales se establecen las características para la publicación de información que las AFORES deben dar a conocer a los trabajadores afiliados al sistema, con el propósito de informar sobre el funcionamiento del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previsto en la Ley del Seguro Social, así como la relativa a la subcuenta de vivienda. En cambio, las SIEFORES deben divulgar la información conforme a sus planes y políticas de inversión en el manejo de recursos, a efecto de que los trabajadores estén en la posibilidad de elegir la Administradora que se encargue de su cuenta individual, para ello es necesario que el contenido de la información publicada sea de fácil comprensión para los trabajadores.

También este capítulo menciona las sanciones que se les aplicarán con motivo de las faltas que cometan las personas que laboren en el sistema de retiro; las hipótesis para llevar a cabo el procedimiento de revocación de la autorización de las propias Administradoras o sus Sociedades de Inversión, así como las causas para llevar a efecto su disolución o total liquidación de las mismas.

Por último, se define la regulación de las empresas operadoras de base de datos del SAR, que es propiedad exclusiva del Gobierno Federal, misma que es operada a través de

una concesión que es otorgada discrecionalmente por la SHCP, quien se encarga de manejar toda la información disponible del Sistema de Ahorro para el Retiro.

El capítulo cuarto hace referencia a las cuentas individuales y a los planes de pensiones establecidos por los patrones o derivados de la contratación colectiva. Para ello se expidió la Circular 17-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de julio de 1997, en la cual se dictan las reglas generales que establecen los requisitos mínimos que deben reunir los planes de pensiones, a fin de que los trabajadores adquieran el derecho a disfrutar de una pensión digna al momento de terminar su etapa productiva. Estos planes de pensiones son dictaminados por actuarios autorizados y registrados ante la Comisión.

Por lo que éste capítulo define qué es una cuenta individual y cuántas clases de subcuentas existen, y expresa la documentación que requerir, además de los derechos que el trabajador tendrá una vez que es dado de alta al sistema e indica los requisitos para hacer efectivo el plan de pensiones; y señala como se llevarán a cabo los registros y entrega de los recursos de los trabajadores.

En cuanto al capítulo quinto, establece las reglas de la supervisión de los participantes en el SAR, y que se refieren a los rubros de Contabilidad, Supervisión a través de la inspección y vigilancia, y a la intervención administrativa y gerencial al no acatarse a alguna de las disposiciones normativas aplicables. El capítulo sexto alude a las sanciones administrativas a que se hará acreedor cualquier persona que incumpla las normas del nuevo sistema de pensiones mexicano.

El capítulo séptimo, regula las conductas que se tipificarán y sancionarán como delitos específicos en contra del Sistema de Pensiones Mexicano. A su vez, el capítulo octavo establece el procedimiento de conciliación y arbitraje, en contra de las Instituciones de Crédito y las AFORES, en donde podrán agotar tanto trabajadores como patrones las instancias legales necesarias de éste procedimiento, sólo en los casos de existir alguna contravención con lo que dispongan las normas establecidas para tal efecto.

Por último, el capítulo noveno contiene una serie de disposiciones generales entre las que se encuentran; las notificaciones, las garantías, las sanciones pecuniarias, el recurso de revocación y la supletoriedad del Código Fiscal, el pago de derechos a la CONSAR; la información y documentación básica; de la recepción por parte de la CONSAR de las reclamaciones contra aseguradoras; las disposiciones de carácter fiscal, y las relaciones entre las administradoras y las empresas operadoras.

### 3.- REGLAMENTO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

El nuevo Reglamento del Sistema de ahorro para el Retiro, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de octubre de 1996. En él se detalla con precisión el nuevo esquema operativo del nuevo sistema de pensiones. Dicho reglamento, para su consulta, se encuentra dividido en: Definiciones de términos, Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Entidades Receptoras, Instituciones de Crédito Liquidadoras, Instituciones de Seguridad Social, administración de la cuenta individual, registro de actuarios, contabilidad y

automatización, supervisión de participantes, procedimiento de conciliación y arbitraje, disposiciones generales y transitorias.

Este nuevo reglamento confirma terminantemente la esencia del nuevo sistema de pensiones en la transferencia de los recursos de los trabajadores hacia el mercado de valores. Cabe señalar las disposiciones que para tal efecto señala este reglamento en relación con la selección de AFORES por parte del trabajador y el mecanismo respectivo conforme a su inscripción; asimismo se detalla el esquema de los estados de cuenta anual que emitirán las AFORES a los trabajadores, en relación a la administración de recursos que éstos mismos han aportado, además del estado adicional y comprobantes que recibirán los trabajadores.

Este reglamento menciona el cobro de comisiones que realizan las AFORES, para ello se emitió la Circular04-1, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1997, la cual establece las reglas sobre el régimen de comisiones a que se deben sujetar las AFORES.

En cuanto a la estructura de las comisiones y su esquema de modificaciones que éstas puedan sufrir en el futuro deben ser presentadas en forma escrita ante la CONSAR para ser aprobadas o desechadas. En caso de ser aprobadas se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

Además, dentro de este reglamento se encuentran los lineamientos de protección de los intereses del trabajador cuando éstos sufran algún perjuicio por parte de una Administradora, estableciendo para ello un mecanismo de reclamación ante la CONSAR.



#### 4.- LEY DEL SEGURO SOCIAL

Nuestra Constitución Política de 1917, tenía previsto y contemplaba el establecimiento del seguro social desde el 6 de septiembre de 1929, en que fue publicada la reforma hecha por el Congreso de la Unión respecto a la fracción XXIX del artículo 123, la cual quedó redactada en su texto en los términos siguientes:

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

Desafortunadamente, esta reforma se llevó a la práctica hasta el 31 de diciembre de 1942, al expedirse en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social. Esta ley se estableció como servicio público nacional de carácter obligatorio; sin embargo, fue abrogada por una nueva ley expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de marzo de 1973, y que entró en vigor a partir del primero de abril del mismo año.

La ley de 1973, en su artículo 2º establecía que “La seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”. Dicho artículo pretendía que la seguridad social en nuestro país comprendiera todas las actividades relacionadas con las medidas higiénicas y profilácticas para evitar las infecciones y los contagios entre la población, así como la prestación de atención médica oportuna; la protección del salario o sueldo de los trabajadores; la creación de centros vacacionales para el disfrute de la población, así como una gran variedad de actividades

tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los asegurados y de sus beneficiarios.

El artículo 6 de esta Ley del Seguro Social, estableció el régimen obligatorio y el régimen voluntario de dicho seguro. El régimen voluntario consiste en la posibilidad de contratar, individualmente o colectivamente, con el instituto, los seguros "facultativos" para otorgar prestaciones en especie que corresponda al seguro de enfermedades y maternidad. En cambio, el régimen obligatorio considera sujetos de aseguramiento a todas las personas vinculadas a otras por relación de trabajo; este régimen obligatorio abarca los seguros de : riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, guarderías y muerte.

Sin embargo, el entorno socioeconómico y político que ha vivido nuestro país en los últimos tiempos ha traído una nueva reforma a nuestro esquema del seguro social, con el fin de fortalecer y modernizar nuestro seguro social, ya que esta situación no fue una cuestión política sino una decisión financiera. Por iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, la Nueva Ley del Seguro Social entre cuyos objetivos principales se encuentran la privatización de la administración de los fondos de pensiones, la prestación de los servicios médicos, de guarderías y prestaciones sociales; además de la reducción de cuotas y de subsidio estatal.

Dentro del nuevo ordenamiento del Seguro Social, en la sección séptima se encuentran reguladas "de la cuenta individual y de las sociedades de inversión especializadas

de fondos para el retiro” en los artículos 174 al 200 y señalan las disposiciones por las cuales comenzarán a operar y funcionar.

Así el IMSS en manos de la iniciativa privada la ADMINISTRACIÓN DE PENSIONES BAJO LA FORMA DE Administradora de Fondos para el Retiro y Empresas Aseguradoras, que serán propiedad de inversionistas financieros, de asociaciones empresariales, de centrales corporativas y de organismos públicos, con el fin de salvaguardar las pensiones de los trabajadores. También se hace mención, dentro de este apartado, sobre las obligaciones que contraen tanto los patrones como los trabajadores una vez inscritos bajo este nuevo sistema de pensiones administradas por las AFORES.

#### 5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Nuestra Constitución Política Federal, obra del Congreso Constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro en 1917, fue la primera Constitución en el mundo en incluir dentro de su texto, las llamadas “garantías sociales”, contenidas en sus artículos 21 y 123, y que se establecieron a favor de las clases sociales más desprotegidas y débiles, económicamente hablando, y que son los campesinos y los obreros.

En un principio, el Constituyente pensó que tales disposiciones, por su naturaleza, bien podrían colocarse en las leyes ordinarias, ya que el proyecto de don Venustiano Carranza pretendía únicamente que se facultara al H. Congreso de la Unión a legislar en materia de trabajo. Dicha iniciativa proponía adicionar la fracción XX del artículo 72, a fin de que se diera facultades al Poder Legislativo Federal, “para expedir leyes del trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social” como anunció en su discurso el primer jefe Constitucionalista. Pero esta situación propició, a la luz de los

debates acalorados realizados en el seno del Congreso en Querétaro, la conclusión de la necesidad de promulgar lo relativo a las necesidades reales y a los derechos que deberían gozar los propios trabajadores, el Constituyente reconsideró su postura al incluirlas como un tratamiento especial dentro del texto constitucional como una garantía tendiente a evitar que fuesen fácilmente afectadas por las leyes locales.

Así surgió, según narra Bojórquez, en su crónica del constituyente la iniciativa de un Grupo de Diputados encabezados por Pastor Rouaix, para la creación de un artículo específico para regular las disposiciones en materia de trabajo, el que ocupó el número 123 del título sexto de la Constitución denominado “del Trabajo y de la Previsión Social”, y donde se encuentran consagradas bases mínimas, a favor de los trabajadores, que deberán regir toda relación laboral. Entre esas bases mínimas se encuentran: la prohibición de labores insalubres y peligrosas y el trabajo nocturno industrial para los menores de edad; el establecimiento de un día de descanso por cada seis de trabajo; la exención de trabajos físicos que requieran esfuerzos considerables a las mujeres embarazadas durante los tres meses anteriores al parto, los salarios mínimos; la participación en las utilidades de las empresas; el derecho de huelga; el seguro social, etc.

Por lo que opina don Alfonso López Aparicio: “el artículo 123 es un catálogo de derechos mínimos de la clase obrera, susceptibles de ser ampliados por la legislación ordinaria y a través de la contratación individual o colectiva. El propósito del Constituyente fue señalar las bases para una reglamentación posterior, dentro de la idea de una armonía entre los factores de la producción y el equilibrio entre el capital y el trabajo”.

Así, el día 28 de agosto de 1931, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación nuestra Ley federal del Trabajo, la cual es reglamentaria del artículo 123 de la Constitución y obligatoria en toda la República. Al entrar en vigor esta ley federal, quedaron abrogadas todas las que sobre la materia anteriormente habían expedido las legislaturas de los Estados y que habían regido hasta entonces como leyes locales.

La Ley Federal del Trabajo contiene disposiciones generales acerca de todo tipo de relación de trabajo: los individuales y los colectivos, las horas de trabajo y los descansos legales, el salario, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, trabajo de las mujeres, trabajo de los menores, sindicatos, autoridades del trabajo, procedimientos ante las juntas, etc.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo de 1931, no incluyó ninguna disposición concerniente al otorgamiento de pensiones a los trabajadores o a sus familiares o dependientes económicos. Esta situación generó que en aquellos años se buscara la implantación de instituciones de seguridad social o a través de las contrataciones colectivas que se integraría a un cuadro general de beneficios que pudiera tener diversas aplicaciones. Además también se vislumbraba en esos años la imperiosa necesidad de que el Estado Mexicano participara en el planteamiento y la solución que se diera a esta importante materia, pero en aquellos años el Estado Mexicano no se encontraba en condiciones favorables de afrontar compromisos de ésta naturaleza debido a que era más urgente resolver otros problemas de previsión social que tenía el país.

El primero de abril de 1970, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal del Trabajo que abrogó la anterior ley de 1931, y la cual contiene mayor número de disposiciones benéficas y protectoras para los trabajadores.

No obstante, la actual Ley Federal del Trabajo tampoco hace comentario alguno directo a esta situación integral sobre las pensiones, únicamente dentro de su texto legal señala que por necesidad legal, la ley está obligada a regular las pensiones alimenticias; así, los artículos 97 fracción I, 110 fracción V y 112 de la Ley Federal del Trabajo, dicen:

- ARTICULO 97. Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes:

I.- Pensiones alimenticias decretadas por autoridad competente a favor de las personas mencionadas en el artículo 110, fracción V.

ARTICULO 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos siguientes:

I a IV...

V.- Pago de pensiones alimenticias a favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos, decretado por autoridad competente.

ARTICULO 112. Los salarios de los trabajadores no podrán ser embargados, salvo en el caso de pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en beneficio de las personas señaladas en el artículo 110, fracción V.

Situación legal que genera como podemos observar que es con el fin exclusivo para permitir descontar su importe del salario de los trabajadores, pero dicho régimen corresponde al derecho familiar y no eminentemente al derecho laboral.

Por otro lado, existe en nuestro derecho laboral la figura del contrato especial de los maniobristas de servicio público en las zonas de jurisdicción federal, mediante el cual los patrones están obligados a cubrir un porcentaje sobre los salarios, para constituir un fondo de pensiones de jubilación o de invalidez, siempre que no sea a consecuencia de ningún riesgo de trabajo. Pero las cantidades que por motivo de esta situación se recauden por este importante concepto serán entregadas exclusivamente al Instituto Mexicano del Seguro Social para su administración, o en su defecto a una institución bancaria que se señale en el contrato colectivo respectivo. Cualquiera de las instituciones tendrá la obligación de cubrir las pensiones, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje, como lo dispone el artículo 277 de la Ley Federal del Trabajo.

A este respecto, en materia de pensiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha opinado que, en la naturaleza jurídica de las pensiones, sea la Ley del Seguro Social y no la Ley Federal del Trabajo la que determine los casos en que pueden otorgarse pensiones de vejez e invalidez, y al precisar que su otorgamiento se haga en función de la jubilación o de la edad del trabajador, siempre que haya contribuido asimismo. A integrar un fondo de pensiones por igual periodo.

## CAPITULO QUINTO

### ELEMENTO JURIDICO DE LOS DEPOSITOS EN LAS AFORES

#### SUMARIO

- 1.- Naturaleza Jurídica de la Cotización.
- 2.- Contribuciones y Principios.
- 3.- Naturaleza Jurídica de las aportaciones y Cuotas de Seguridad Social.
- 4.- Naturaleza Jurídica de los Depósitos en las AFORES.



## ELEMENTO JURIDICO DE LOS DEPOSITOS EN LAS AFORES.

### 1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COTIZACION.

Algunos autores opinan que la cotización es una forma especial del salario, dado por el empleador a las instituciones de seguridad social, y que tienen por finalidad atender las necesidades del trabajador en ciertas circunstancias, por lo que se puede considerar que la cotización es una especie de salario diferido.

“A su vez, la Corte Francesa de Casación aceptó dicho argumento, por lo que consideró que la cotización era lo mismo que las asignaciones familiares, es decir complementos del salario que debían considerarse para determinar el salario base”<sup>47</sup>

Después, al darse los seguros obligatorios, la seguridad social, se sostuvo que las aportaciones de obreros y patrones eran verdaderos impuestos (contribuciones), tratándose de una prestación pecuniaria e individual que no es seguida por alguna contraprestación por parte del Estado, por lo que tiene la característica de pago forzoso que se destina a la realización de servicios de interés público.

### 2.- CONTRIBUCIONES Y PRINCIPIOS.

Ahora bien, “el vocablo Contribución, tiene su origen etimológico en la expresión latina *Contributio Onis*, sustantivo femenino, que quiere decir acción y efecto de contribuir.

Por su parte, el verbo contribuir, en su acepción más general significa la acción de contribuir con otros aportando bienes para el logro de un fin determinado, en tanto que, en

<sup>47</sup> DE FERRARI, FRANCISCO. “Los Principios de la Seguridad Social”. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1972, págs. 149-156.

un sentido netamente fiscal, implica dar o pagar la cuota que a cada cual le corresponde a fin de sufragar los gastos públicos.

Jurídicamente el término "Contribución" denota un concepto genérico, aplicable a las aportaciones económicas que los particulares están obligados a hacer para sufragar las erogaciones del Estado".<sup>48</sup>

Debemos precisar que el término Contribución tiene una connotación más moderna ya que implica participación en el desarrollo y progreso de la Nación, la cual tiene como finalidad, proporcionar recursos al Estado, para que éste a su vez, los destine al gasto público, siendo el principal medio de financiamiento del Estado.

Sergio Francisco de la Garza, considera que el vocablo alude al género: tributo, el cual se define como la prestación en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Establece las siguientes características que a su modo de ver toda contribución debe tener:

- 1.- Carácter Público. Está inmerso en el derecho público, a pesar de que anteriormente imperaban las teorías privatistas que lo concebían como un derecho o carga de naturaleza real, parecida a la obligatio ad rem. Actualmente, los tributos son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, es decir, de su potestad de imperio.

---

<sup>48</sup> Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social". Op. Cit. Pág. 137

- 2.- Es una prestación en dinero o en especie.- Dichas prestaciones son comúnmente de carácter pecuniario, aunque es posible que los tributos consisten en prestaciones en especie.
- 3.- Es una obligación personal, de derecho, obligatoria, la obligación jurídica se establece entre dos sujetos, de un lado el acreedor quien tiene derecho a exigir la prestación esto es, el Estado y por otro, el deudor del tributo quien tiene la obligación de realizar la prestación obligatoria, tal vínculo es la relación tributaria, que es una relación de derecho.
- 4.- Tiene por objeto proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones públicas.- El Estado necesita ingresos para que pueda realizar sus funciones, dichos recursos se obtienen de diversas fuentes entre las cuales se encuentran las contribuciones, por eso en la fracción IV del artículo 31 Constitucional se establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
- 5.- Deben ser justos.- En el artículo 31 constitucional, fracción IV, establece que los tributos deben ser justos, por lo que aquellos que no lo sean, es porque no comparten las características de proporcionalidad y equidad, por lo tanto son inconstitucionales.
- 6.- En principio los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados. En el Derecho presupuestario existe el principio de unidad de caja o de no-afectación de recursos, que consiste en que los recursos que obtiene el Estado no tienen una afectación especial a gastos determinados, sino que ingresan a formar un fondo común y sirven para financiar todas las erogaciones. El Código Fiscal de la Federación de 1981,

artículo primero, se dispone que solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”.<sup>49</sup>

En lo relativo a las contribuciones especiales, que se establecen para la realización de obras públicas concretas y determinadas, requiere que los ingresos que produzcan dichas contribuciones especiales se destinen a la realización de las mismas.

La Suprema Corte de Justicia, ha dispuesto en la Jurisprudencia número 541, que de acuerdo a dicho artículo 31 constitucional, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos:

- Proporcionalidad, Equidad y que se destine al pago de los gastos públicos.

Si falta alguno de ellos el impuesto será contrario a lo establecido en la Constitución, ya que ésta no estableció una facultad total para que el Estado dispusiera lo que a su juicio resultara conveniente.

El principio de legalidad en materia de contribuciones se manifiesta expresamente en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal sentido, es importante conocer los antecedentes de dicho precepto legal, entre los cuales podemos citar la Asamblea Constituyente de Francia, que en su declaración de 1799, considero que “para el mantenimiento de la fuerza pública y para todos los gastos de la administración, es indispensable una contribución igualmente distribuida entre todos los

---

<sup>49</sup> DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. “Derecho Financiero Mexicano”, Editorial Porrúa, 1994, págs. 320-325.

ciudadanos en atención a sus facultades, esta teoría constitucional acerca del impuesto está apoyada en el principio de que todos deben contribuir a los gastos públicos.

Cabe destacar, que para efectos de una mayor precisión en cuanto a la obligación de contribuir a los gastos públicos, la "Suprema Corte de Justicia ha dispuesto que la obligación de contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que se resida, se está refiriendo a que los impuestos federales, se aplicarán exclusivamente para los gastos de la federación; los estatales, para los de los Estados y los municipales para los Municipios; por los que si una ley impusiera una contribución para una obra determinada de un municipio y extendiera su aplicación a toda la República, indudablemente que contrariaría la Constitución, porque las obras de carácter municipal únicamente se pueden cubrir con los arbitrios municipales.

El artículo en comento tiene su correlativo en el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación y en el artículo 9 de la Ley del Seguro Social de 1997, el cual dispone que los supuestos de dicha ley, que establezcan cargas a los particulares, así como las que fijan las infracciones y sanciones son de aplicación estricta. Por lo que se considera que establecen cargas las normas que se refieren a un Sujeto, Objeto, base de cotización, Tasa o Tarifa y Epoca de pago.

En este orden de ideas, se precisa que en materia fiscal el principio de legalidad tenga dos aristas:

- 1.- La primera se refiere a que toda contribución existe, porque surgió de un proceso legislativo que marca la Constitución, es decir, que debe estar previsto en una ley (*nullum tributum, sine lege*), y
- 2.- Que los elementos esenciales de la contribución se encuentran definidos con precisión en la realidad.

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, la obligación de todo mexicano por contribuir al gasto público, está sujeta a dos condiciones, siendo obligaciones de carácter ex lege:

- 1.- Exista la hipótesis legal, “tipo impositivo”, es decir, la descripción de la Ley en términos abstractos, generales e impersonales del hecho que va a darse en la realidad, y
- 2.- La existencia de un hecho en la realidad que coincida con la hipótesis, “hecho generador”.

Las obligaciones se distinguen de las obligaciones mercantiles legales y de las obligaciones voluntarias, ya que aquellas nacen de la ley y no se dan en el derecho tributario sustantivo y las segundas al nacer de la voluntad de los particulares, lógicamente no existen en el derecho tributario.

Como toda obligación jurídica, una de sus características es la coactividad la cual encuentra sustento en la ley y no en la voluntad de la Administración Pública.

En términos generales la ley debe tener su origen en el Poder Legislativo, pero excepcionalmente la Constitución prevé que pueda tenerlo en el Poder Ejecutivo, por lo que entonces se hace referencia al Derecho -ley y decreto-delegado.

El primero se manifiesta cuando es la propia Constitución Política la que “autoriza directamente al Poder Ejecutivo para expedir leyes sin necesidad de una delegación expresa por parte del Congreso de la Unión, en estos casos el origen de la autorización se

encuentra en la Constitución, y al respecto, solamente señala que el Ejecutivo dé cuenta al Congreso del ejercicio de esa facultad.<sup>50</sup>

Un ejemplo, lo tenemos en el artículo 73, fracción XVI, el cual establece que las disposiciones generales que puede emitir el Consejo de Salubridad General en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión, de enfermedades exóticas en el país y de las medidas que se hayan puesto para luchar en contra del alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al sujeto.

Por otra parte, el Derecho –delegado, se refiere a que el Congreso de la Unión transmite al Ejecutivo Federal facultades que en principio le corresponde, pero que en determinadas circunstancias se deleguen, como es el caso del artículo 29 de la Constitución.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulan las obligaciones de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De esta manera faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal (Arts. 73 fracción VII XXIX-A de la Constitución Política), discutiéndolas primero en la Cámara de Diputados, (Art. 74 fracción IV del ordenamiento legal en comento), o en la Asamblea Legislativa para decretar aquellas que corresponden al Distrito Federal (Art. 12 fracción V inciso B, de la Constitución Política) o bien en los Congresos Locales con respecto a los Estados (Arts. 117 y 118 del mismo ordenamiento legal) y Municipios (Art. 115 fracción IV de la Constitución Política).

---

<sup>50</sup> DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 43.

En este orden de ideas, “La potestad tributaria del Estado es la capacidad soberana del mismo, ejercitada por el Poder Legislativo y extraordinariamente por el Poder Ejecutivo, consistente en determinar cuáles son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, obligan a los particulares que se encuentren en ese supuesto a efectuar el pago de las contribuciones.

A su vez, la competencia tributaria es el poder de recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador. El titular de la competencia tributaria en el Estado.<sup>51</sup>

Pero la puede compartir como sucede en el caso del IMSS, que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades de determinar los créditos y las bases para la liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar dicho principio y precisar sus alcances, dispone que no es suficiente con que la obligación de pagar contribuciones se encuentre establecido en una ley, sino además debe cubrir con determinados elementos: Sujeto, Objeto, Tasa o Tarifa, Base gravable y Epoca de pago.

Por otra parte, Adam Smith, en su libro la Riqueza de las Naciones, estableció como uno de los principios de las contribuciones, el de certidumbre (que en los tiempos actuales correspondería al principio de legalidad), que consiste en que el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario, en razón de la fecha de pago, la forma de realizarse y la cantidad a pagar, ya que deben estar expresamente establecidas en la ley. Cuando esto no ocurre el contribuyente se encuentra a merced del recaudador.

#### Proporcionalidad y Equidad.

---

<sup>51</sup> Nueva Ley del Seguro Social comentada. Op. Cit. Tomo III, pág. 241.



Adicionalmente, Adam Smith, establece a su modo de ver otros principios teóricos de la tributación, como el siguiente:

- **PRINCIPIO DE JUSTICIA.**- El cual consiste en que los súbditos de cada Estado pueden contribuir al sostenimiento del Estado en una proporción lo más cercano posible a sus capacidades y en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. Así pues considera que de la observancia o no a dicho principio depende la equidad o falta de ella.

Este principio de justicia inspiró a la Constitución Francesa de 1789 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, lo cual se incorporó a otras Constituciones como la española de 1812 y las mexicanas de 1857 y 1917, en sus artículo 31 fracción IV.

Dicho principio se desarrolla conforme a dos reglas:

- a) El de generalidad, el cual consiste en que paguen impuestos todas aquellas personas que se encuentren comprendidas dentro de las hipótesis generales y abstractas que establezcan las leyes. Se debe procurar que el Sistema de Impuestos afecte a todos de tal forma que nadie con capacidad contributiva deje de pagar algún impuesto, y
- b) El de conformidad, que proclama la igualdad de todos frente al impuesto. Esta igualdad consiste en que cada individuo contribuya a los gastos públicos de acuerdo con su capacidad contributiva, así a mayor capacidad contributiva la aportación será mayor.

El principio de proporcionalidad y equidad, no son contradictorios, ya que ambos resultan de la idea de justicia social. El concepto de proporcionalidad es confuso, sin

embargo, se coincide en que cada cual debe pagar de acuerdo a su capacidad de contribuir. A su vez, la equidad consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La Suprema Corte de Justicia ha dispuesto que para atender al concepto de proporcionalidad, éste debe atender "al ingreso del contribuyente, lo cual permitirá conocer su capacidad contributiva, manifestando una proporción entre la misma y el impuesto a pagar, correspondiendo a la ley fijar esa proporción y por otra parte, de solventar los gastos públicos de la nación, de modo que si mayor es la capacidad contributiva, mayor será también la cuota a cubrir, en su progresividad se encuentra su justa realización tributaria y su adecuada proporción."<sup>52</sup>

El elemento clave de éste principio consiste en precisar la proporción que debe existir entre la riqueza que se obtiene y la posibilidad de pagar, es decir, que cada gobernado debe contribuir a los gastos públicos, pero con el menor sacrificio posible, es decir que el Estado no debe excederse en lo que cobre, exigiendo solamente aquello que es indispensable para cubrir su presupuesto.

#### Gasto Público.

Expresa el maestro Sergio Francisco de la Garza, que "existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por Gasto Público, pues aunque ellos se encuentran señalados (los gastos públicos), en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la formulación de los mismos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual"<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Semanario Judicial de la Federación. Sala Auxiliar, parte II. Pág. 45.

<sup>53</sup> DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. "Derecho Financiero Mexicano". México, 1994.pág. 141.

Por otra parte, se entiende por gasto público, en un sentido netamente formalista, aquél determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es el ejercicio anual que el Congreso de la Unión establece para que el Estado pueda cumplir con sus fines, y que para ello emite la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, define que el "gasto público federal comprende erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, así como pagos de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I.- El Poder Ejecutivo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los Organismos descentralizados.
- VII.- Las Empresas de participación estatal mayoritaria, y
- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII"

La Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunció en 1969 diversas ejecutorias en las cuales sostuvo con fundamento en los artículos 73 fracción VII y 126 constitucional, lo siguiente:

Tiene el carácter de gasto público el determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cumplimiento a lo dispuesto por las normas constitucionales y que el concepto material de gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice la Federación o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto.

Formalmente este concepto se da cuando en el Presupuesto de Egresos está prescrita la partida.

Se puede concluir que gastos públicos, son aquellas erogaciones que realiza el Estado, para satisfacer las necesidades de la sociedad, que tiene a su cargo, lo cual se efectúa mediante la autorización del Poder Legislativo, a través de un Presupuesto de Egresos y una Ley de Ingresos que establece los rubros de los cuales se obtendrán dichos recursos.

Conforme al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política y artículo 1º del Código Fiscal de la Federación, todas las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme lo dispongan las leyes fiscales respectivas.

Incluye Adam Smith además de los principios descritos anteriormente, otros cuya vigencia es evidente y que son los siguientes:

- Principio de comodidad.- Este principio consiste en que todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en la que es más probable que convenga a su pago al contribuyente.
- Principio de Economía.- Todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia entre lo que se recauda y lo que efectivamente ingresa al Tesoro

del Estado, sea lo más posible. Sin embargo, dicha diferencia puede agravarse si:

- La recaudación del impuesto necesita un gran número de funcionarios públicos.
- Se desvían los recursos recaudados a otros fines, que no se encuentren expresamente previstos en la partida presupuestal correspondiente.
- Las multas y otras sanciones que se imponen a los sujetos que tratan de evadir el pago de los impuestos, pueden llegar a ser altamente costosos, que en todo caso podrían arruinarlos.
- Someter a los contribuyentes a frecuentes visitas y auditorías fiscales.

Es importante que todo sistema tributario prevea las consecuencias de implementar altos impuestos, ya que éstos pueden impedir que se recaude una cantidad mucho mayor de la que actualmente ingresa a las arcas del Estado. Es decir, un impuesto mal meditado ofrece una gran tentación de evadirlo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enunciado los principios que deben regir a todo impuesto:

- Debe ser cierto, claro y preciso para que las autoridades cumplan con sus deberes.
- Debe ser justo, es decir, equitativo y proporcional, no debe ser excesivo.
- Debe ser cómodo para que el contribuyente tenga facilidades de cubrirlo y así no incumpla con su obligación.
- Debe ser económico, para que el Fisco no invierta el importe de la recaudación en el impuesto.

Podemos observar muchos de los principios o directrices que en su momento Adam Smith consideró para todo tributo, vemos que en la actualidad se ven reflejados no solamente en nuestra doctrina sino también como criterio explícito de nuestro máximo tribunal.

#### Especies de Contribución.

El Código Fiscal de la Federación, dispone en su artículo segundo que las contribuciones se clasifican en:

##### 1.- Impuestos.

Son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que estén en la situación jurídica o de hecho prevista en la norma, diferente de los otros tipos de contribución.

##### 2.- Aportaciones de Seguridad Social.

Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el propio Estado.

##### 3.- Contribuciones de Mejoras.

Son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

##### 4.- Derechos.

Son las contribuciones establecidas en la ley por uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando son prestados por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, también son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos al Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Sin embargo, doctrinalmente se aceptan 3 de los anteriores (impuestos, contribuciones de mejoras y derechos), las Aportaciones de Seguridad Social se les discute su naturaleza, en virtud de que hay algunos doctrinarios que consideran que no comparten el carácter de crédito tributario, sino de parafiscalidades.

### 3.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES Y CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Las aportaciones de seguridad social se les define como las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas en la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Cuando son organismos descentralizados que prestan la seguridad social, las cuotas tendrán el carácter de seguridad social.

Las aportaciones de seguridad social por compartir la naturaleza de créditos tributarios, se someten en cuanto a su determinación y cobro forzoso a las mismas reglas que las demás contribuciones, siendo necesario que el sujeto, objeto, base gravable y tasa queden perfectamente definidas en la norma legal y que de conformidad con el artículo 9 de la Ley del Seguro Social de 1997, no se les pueda interpretar con métodos de analogía o por mayoría de razón.

Lo anterior, tiene su origen en razón de que se da una afectación por parte del Estado en el patrimonio del gobernado, ya que la persona que contribuye no puede estar sujeta a la incertidumbre, por lo que debe conocer con precisión cuáles son sus obligaciones.

Las leyes fiscales en el caso de las cuotas del seguro social, le otorgan al Estado un poder de exacción de recursos suficientes para que pueda cumplir con sus funciones, las cuales al beneficiar a toda una sociedad, tienen un carácter eminentemente social que necesita de la fuerza coactiva del Estado para que se materialicen sus beneficios.

Recordamos que en el marco de la ley del seguro social de 1943, el documento en el cual constaban dichas cuotas tenían el carácter de títulos ejecutivos, por lo que en caso de incumplimiento traía como consecuencia la ejecución del mismo, mediante el embargo.

En consecuencia, el IMSS para poder cobrar sus cuotas tenía que ejercitar la acción correspondiente ante los tribunales, que como ya señalamos anteriormente, se acudía ante los Juzgados de Distrito. Por lo que, las inconveniencias de este sistema eran otras, que se sujetaban a los plazos de los juzgados para poder otorgar su resolución.



El 4 de noviembre de 1944, se reformó la ley para otorgar el carácter de fiscal al cobro de las aportaciones de seguridad social y al IMSS la calidad de organismo fiscal autónomo, lo cual dio al Instituto facultades de determinación de los créditos, su recaudación y cobro.

Cabe destacar que se les asiló a créditos fiscales por tener un fin meramente práctico dada la exigencia de la prestación del servicio público de la seguridad social que el IMSS le fue encomendado por el Congreso de la Unión.

Es importante mencionar que el crédito fiscal y por consiguiente la obligación fiscal puede emanar de cualquier disposición jurídica dictada por autoridad competente, ya sea ésta de carácter legislativo o administrativo como un reglamento o un delegado, a condición de que la haya dictado una autoridad competente y dicha disposición sea general, impersonal y abstracta, en tanto que el crédito tributario solamente puede emanar de una ley expedida por el Poder Legislativo y también deberá estar dotado de impersonalidad, generalidad y abstracción.

Todo crédito tributario necesariamente surgirá de la ley, como lo establece el artículo 31 fracción IV constitucional, en cambio, un crédito fiscal no necesariamente, y en tal virtud su fundamento constitucional no precisamente es dicho precepto.

Después de la reforma de 1944, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el Instituto tenía el carácter de autoridad para efectos del amparo en lo relacionado a las aportaciones obrero-patronales.

El 3 de febrero de 1949, se reformó nuevamente para incluir los recargos y los capitales constitutivos entre los rubros que se podían cobrar mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Fue hasta 1981, con la promulgación del Código Fiscal de la Federación, que a las aportaciones de seguridad social se les dio el carácter de contribuciones, estableciéndolas en el artículo segundo.

Es importante precisar que "La Cuota es la prima del Seguro Social, que se calcula actuarialmente con el propósito de que sea suficiente para financiar las prestaciones del mismo y son varios tipos: obrero, patronal y estatal".<sup>54</sup>

Durante los primeros 50 años de vida del IMSS, se debatió si las cuotas obrero-patronales derivan del derecho fiscal y por lo tanto, si compartían o no las características de las contribuciones o eran aportaciones parafiscales de naturaleza laboral.

Se considera que después de la primera guerra mundial empezaron a surgir en los países europeos y americanos, diversos organismos públicos descentralizados, a cuyo favor se establecieron por el Estado pagos que tenían el carácter de obligatorios, algunos de ellos podían hacerse efectivos por el Estado en forma coactiva y con procedimientos iguales a los que el Estado usa para el cobro de los tributos. Sin embargo, el hecho de que el acreedor no era el Estado, hizo que no quedaran dentro de las categorías tradicionales y clásicas de los tres tributos. La moderna doctrina francesa e italiana les ha dado el nombre de parafiscalidades o de tasas parafiscales.

---

<sup>54</sup> Nueva Ley del Seguro Social Comentada". Op. Cit. Tomo III. Pág.240

En Francia, Lucien Mehi considera que las tasas parafiscales son exacciones obligatorias a favor de organismos públicos y que no estando integrados dentro del presupuesto original son afectados al financiamiento de ciertos gastos de dichos organismos. Manifiesta que se han desarrollado bastante bien en Francia, que los legisladores han tenido que intervenir reglamentando y limitando el número de tasas y cotizaciones percibidas en beneficio de organismos públicos o de interés general.

Se expidió una ley sobre parafiscalidades el 25 de julio de 1953, en la cual no se establece una definición jurídica de la parafiscalidad, destacando solamente que son exacciones obligatorias que reciben una afectación determinada, instituida por vía de autoridad, con un fin de orden económico, profesional o social y que escapan a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal.

Considera Mehi que la noción de parafiscalidad establecida en la ley de 1953, es estrecha, ya que excluye las cuotas percibidas en materia social y de los ingresos de los organismos de seguridad social, las cuales son exacciones obligatorias, fuera del presupuesto y afectadas a favor de organismos autónomos.

En España surge de la primera guerra mundial, creándose en virtud de ley, por decreto o simples instrucciones como una necesidad de que la administración pública fuera resolviendo sus problemas de crecimiento pero fuera de la materia presupuestaria.

Para Vicente Torres López existen características fundamentales de la parafiscalidad, que son:

- Que los mismos estén afectados a un destino relacionado con el servicio público, y
- Que sean recaudados por organismos distintos de los propiamente fiscales.

#### Organización de los Estados Americanos (OEA)

En el Programa Conjunto de Tributación se observa una clasificación tripartita de los tributos (impuestos, derechos y contribuciones especiales), ya que las contribuciones de seguridad social se incorporan a un grupo especial denominado “paratributarios”, conjuntamente con los cargos.

En México según la doctrina mexicana las exacciones parafiscales deben contener determinadas características:

- Que sean prestaciones obligatorias, es decir, que la fuente de ellas no esté ni en la voluntad unilateral del obligado ni en un acuerdo de voluntades.
- Que no se trate de alguno de los tributos reconocidos en la generalidad de los países como impuesto o derechos o contribuciones especiales.
- Que sean a favor de organismos públicos descentralizados, de sociedades de participación estatal, de organizaciones gremiales. En conclusión no deben estar establecidos a favor de la Administración activa del Estado.
- En principio, se les considera como extra-presupuestales, pero en México a partir de 1965 quedan incorporados al presupuesto en el ramo de organismos públicos descentralizados.

La controversia suscitada en cuanto a la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó que “el origen de las aportaciones era laboral, pero que por razones de interés público, se les había dotado de un carácter fiscal para efectos de su cobro y en particular para evitar el desfinanciamiento de un sistema que era un complejo efectivo al salario, y en la mayoría de los casos era el ingreso único de las familias mexicanas”.<sup>55</sup>

Por lo que el legislador otorgó el carácter de fiscal a las cuotas obrero-patronales, antes de que se les considerara contribuciones en el Código Fiscal de la Federación.

Actualmente las cuotas obrero-patronales del Seguro Social son contribuciones en términos del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación.

En la ley actual se dispone que el pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos tienen el carácter de fiscal (Art. 287 de la Ley del Seguro Social de 1997), aunque como veremos más adelante las aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no comparten la naturaleza de ser contribuciones.

En razón de los argumentos vertidos anteriormente podemos concluir que efectivamente las aportaciones de seguridad social, son contribuciones, ya que se adecuan a los principios y características que tiene toda contribución.

#### Recaudación de las Aportaciones de Seguridad Social.

---

<sup>55</sup> Nueva Ley del Seguro Social. Op. Cit. Tomo I, pág.34.

La autoridad responsable de evaluar los requisitos de procedencia de una prestación económica es el IMSS, manteniendo en el nuevo sistema de ahorro para el retiro su facultad de dictaminar toda pensión, e inclusive de contratar un seguro de renta vitalicia o de sobrevivencia con una aseguradora o convenir un retiro programado con una AFORE.

El IMSS, aún cuando tiene las facultades de dictaminación y de cobro, nunca pasan por dicho instituto los recursos de este nuevo seguro, por lo que, la intervención que anteriormente mantenía en los recursos de millones de trabajadores se ve casi nula, lo cual nos hace dudar de la participación estatal que debe estar presente en todo aquello que se recaude para el destino de los gastos públicos, en tal sentido, no podríamos hablar necesariamente de que son contribuciones.

La Ley del Seguro Social de 1997, dispone que el pago deberá realizarse ante una entidad receptora, la cual previa a la recepción del mismo, deberá verificar que la cédula de determinación contenga los datos necesarios para la individualización de las cuotas y que la suma de los importes coincida con el importe a pagar, si se da el supuesto, de que no coincida la entidad receptora podrá rechazar el pago, debiendo asumir la responsabilidad del pago extemporáneo el patrón.

A partir de la modificación a la ley del INFONAVIT, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, se establece la posibilidad de que ese Instituto y el IMSS convengan en materia de recaudación, con el objetivo de simplificar administrativamente el cobro de las aportaciones, ya que el IMSS podrá emitir las liquidaciones de dicho Instituto y notificarlas con las liquidaciones del seguro de retiro,

cesantía en edad avanzada y vejez, previo convenio de coordinación entre las mismas instituciones.

#### Administración.

Una vez, recaudadas las cuotas se dirigen hacia dos destinos:

- a) La cuota que administra el Instituto, en razón del artículo 251 fracción I de la Ley del Seguro Social de 1997, que integrarán las reservas de cada seguro y se invertirán en términos de la nueva ley, y
- b) Las que administran las AFORES, que se contabilizarán e invertirán conforme a lo dispuesto por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La administración de las reservas de los seguros de enfermedades y maternidad, así como guarderías y prestaciones sociales no sufren cambios en la ley actual.

Las reservas del seguro de riesgos de trabajo e invalidez y vida, serán invertidas por el Instituto hasta que ocurre el siniestro que protegen.

A la vez, la administración de las reservas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez la realizarán las AFORES, como ya se ha explicado anteriormente.

#### 4.- NATURALEZA JURIDICA DE LOS DEPOSITOS EN LAS AFORES.

La inquietud por conocer la naturaleza que tienen los recursos que se depositan en las AFORES, es decir, tiene como propósito desentrañar la naturaleza de las aportaciones

al nuevo seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en tal sentido surgen la siguientes interrogantes: ¿son o no contribuciones? , ¿comparten la naturaleza de créditos tributarios o solamente se les otorga el carácter de crédito fiscal para su cobro?, o bien, en el supuesto que no sean contribuciones, ¿qué son? Y ¿cuál es la regulación aplicable a los mismos?, etc. Por lo que dicho análisis voy a comenzar con la siguiente Jurisprudencia:

“TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURIDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACION QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aún cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido “derecho”, y las autoridades responsables lo conceptúen como “derecho de cooperación” y el quejoso se empeñe en sostener que es un “impuesto especial”, lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes”.<sup>56</sup>

Con fundamento en esta jurisprudencia se inicia el presente estudio con el objeto de desentrañar la verdadera naturaleza jurídica de dichos propósitos, por tal motivo se analizarán las características de los mismos:

Las características que presentaban dichas aportaciones en el anterior régimen, las cuales ya fueron previamente expuestas, se analizarán las características de dichas aportaciones en el nuevo sistema, con el objeto de permitirnos llegar a una conclusión.

#### 1.- Se rompe con la justicia social.

<sup>56</sup> Semanario Judicial de la Federación. Epoca VII. Vol. 79. 1º. Parte. Pág.28.



En un principio, el seguro social nace como una necesidad de aplacar las extremas manifestaciones de pobreza, de falta de higiene, de miles de enfermedades que atacaban a la población trabajadora, unas producto de la falta de medios de protección en las actividades laborales que realizaban y otras en razón de su condición de vida.

Solamente un estadista como el Mariscal de Hierro, Otto Von Bismarck pudo idear el establecimiento de los seguros sociales, como un medio para evitar un conflicto social de grandes magnitudes.

Y como consecuencia, se pudo alcanzar uno de los grandes propósitos de la humanidad, el de justicia social a cargo del Estado, como rector de la sociedad.

El sistema de pensiones, rompe dicho principio ya que no se presenta la satisfacción de una necesidad colectiva y por tanto, solamente se aboca a necesidades de tipo individual, que estarían sujetos a los movimientos de las economías, es decir, en los momentos de crisis financieras o de quebrantos bancarios como no hace mucho sufrimos uno y de ahí surgió el FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro), dichos recursos estarían respaldados solamente por la decisión personal de cada trabajador que quiso invertir en determinados instrumentos bancarios, dependiendo del riesgo en el portafolio de inversión que tenía cada AFORE.

Considerando la amplia cultura financiera que existe en nuestro país, no es muy descabellado pensar que en un futuro, podría presentarse el riesgo real de ver que los trabajadores perdieran los recursos que durante toda una vida ganaron.

2.- Se rompe con el principio de la solidaridad.

Uno de los pilares de la seguridad social lo constituía el compromiso intergeneracional que existía y que permitía que el IMSS, pudiera solventar sus obligaciones para con los trabajadores y sus familiares, sin embargo y como hemos visto, el hecho de desviar dichos recursos a otros fines, trajo como consecuencia que hubiera un gran desfaldo financiero.

Dicho principio permitía distribuir equitativamente el costo en relación con el número de asegurados, lo cual mantenía a flote una de las características que hacia otorgarles el carácter de social a dichas aportaciones, ahora con el nuevo sistema se rompe con el mismo.

Si bien es cierto que la AFORE puede solicitar al IMSS que en el caso de que el patrón no pague, lo haga a través de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, este argumento no es suficiente para poderles otorgar la naturaleza de crédito tributario.

Como se ha manifestado anteriormente, el crédito tributario forzosamente tiene su fundamento legal en el artículo 31 fracción IV constitucional y por lo tanto en una ley, no así el crédito fiscal puesto que puede ser en un acuerdo gubernamental, un reglamento o bien en una ley. En tal sentido, se puede precisar que todo crédito tributario es forzosamente un crédito fiscal, más no todo crédito fiscal es un crédito tributario,

Recientemente, se han emitido diversas tesis y jurisprudencias de nuestro máximo tribunal, han tratado de otorgarles el carácter de crédito fiscal, como la siguiente:

“SISTEMA SW AHORRO PARA EL RETIRO, APORTACIONES AL TIENEN NATURALEZA FISCAL. El derecho del trabajador a gozar del beneficio del fondo del ahorro para el retiro y la obligación del patrón de realizar las aportaciones respectivas, se rigen por la ley del seguro social de conformidad con sus artículos 183-A y 183-G, que entre otras cosas, disponen que el incumplimiento de tal obligación puede denunciarse ante la Secretaría de hacienda y Crédito Público o ante el propio Instituto; de ahí que su naturaleza sea fiscal. En tal virtud es correcto que en un juicio laboral en que el acto reclama el pago de las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, la Junta responsable deje a salvo sus derechos para ejercitarlos ante la autoridad competente, pues dada su naturaleza fiscal, el incumplimiento a dicha obligación debe plantearse ante la autoridad que conozca de esa materia”.<sup>57</sup>

Es importante precisar que si bien no comparten el carácter de crédito tributario puesto que no son contribuciones, el cobro de dichas aportaciones, si se les da el carácter de créditos fiscales, puesto que tienen como finalidad salvaguardar los intereses de los trabajadores y de sus familias, y por otra parte, el Gobierno en un afán de evadir el incumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados, consideró oportuno otorgarles el carácter de crédito fiscal, más no de crédito tributario.

Su finalidad es distinta a la de las contribuciones ya que mientras los depósitos al nuevo sistema de pensiones se dedican a cubrir de manera individualizada de determinados intereses de los trabajadores, en cambio las contribuciones tienden a satisfacer las necesidades del gasto público, de los estados o de los municipios.

---

<sup>57</sup> Semanario Judicial de la Federación, parte 11, diciembre de 1995, pág. 574.

4.- Asimismo, en una tesis de la Suprema Corte de Justicia, se establece con relación a los capitales constitutivos del seguro social, que “la enunciación que hace el artículo 267 es meramente práctica, ya que el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a impuestos como a cualquier otra prestación a favor del Estado o de algún organismo descentralizado como obligación a cargo de los particulares y que puede exigirse coactivamente, sin que ello implique que se trata de las contribuciones a que alude el artículo 31, fracción IV, de la Constitución”.<sup>58</sup>

Esta tesis destaca tal como lo expresamos anteriormente, que todo crédito tributario es un crédito fiscal, más no todo crédito fiscal es de carácter tributario, un ejemplo de ello lo tenemos en el carácter que se les otorgó a las cuotas del seguro social, que en un principio estaban documentados en títulos ejecutivos y posteriormente, para efectos de su cobro, se les da el carácter de créditos fiscales.

Cabe destacar que a pesar de que esta jurisprudencia quita mérito a una disposición de orden constitucional, distingue a los créditos tributarios de los fiscales, ya que los primeros tendrán su fundamento constitucional en el artículo 31, fracción IV y los créditos fiscales simplemente se les da tal carácter, para efectos de su cobro. Más sin embargo, expresa que forzosamente la presentación debe realizarse a favor del estado o de algún organismo descentralizado, y considerando que en entidades financieras privadas –AFORES–, a favor de un trabajador en lo particular y no de una colectividad, como anteriormente era, ya que el IMSS era el encargado de supervisar, recaudar, administrar e invertir dichos recursos para satisfacer las necesidades de un número mayúsculo de sujetos, no se refiere a contribuciones, y por lo tanto, no son créditos tributarios.

---

<sup>58</sup> *Semanario Judicial de la federación*, parte IX, marzo, pág. 300.

5.- En términos estrictamente legales, sabemos que las contribuciones que se proporcionen a organismos descentralizados que otorguen la seguridad social, tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recursos que son depositados en las AFORES, debido a que son instituciones de carácter privado, no son organismos descentralizados de carácter público, por lo tanto, hablando en términos estrictamente legales los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social y en consecuencia de contribuciones.

Podríamos decir que en el caso de una posible mora en el cumplimiento de las obligaciones de pago, dichas aportaciones no estarán sujetas a una actualización en términos del Código Fiscal de la federación, aún cuando la ley del seguro social si establezca dicho supuesto.

6.- Las contribuciones que todo sujeto está obligado a dar para contribuir a los gastos públicos, se destinan a la satisfacción de una necesidad colectiva, por parte del ente estatal, lo cual se efectúa mediante la autorización del Poder Legislativo, a través de una partida determinada en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos.

Como debidamente se ha plasmado en este estudio, el fundamento constitucional de toda contribución está en el artículo 31, fracción IV, el cual manifiesta que:

Son obligación de los mexicanos:

ARTICULO 31.

I.....

II.....

III....

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como el Distrito federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En consecuencia, y considerando lo expuesto, los recursos que se depositan en las AFORES, en ningún momento se incorporan al patrimonio del IMSS, que en todo caso sería el organismo encargado de otorgar dicha seguridad social, y que precisamente se le ha otorgado el carácter de organismo fiscal autónomo para poder realizar dicha tarea, sino que van directamente a instituciones de carácter privado que en ningún momento podría considerárseles como de carácter público. En tal sentido, podemos decir que no se destinan a los gastos públicos, que pueden ser de la Federación, del distrito Federal o de los Estados y Municipios.

Se concluye que las AFORES, al tratarse de entidades de carácter privado, en ningún momento los recursos que se depositan en la cuenta individual, se dirigen a satisfacer necesidades de la federación, Distrito federal o estados o Municipios.

7.- La contribución (aportación de seguridad social), es aquella aportación que pasa el ente público y la necesidad es satisfecha por dicho ente público, dígase el Estado o un organismo descentralizado, ahora al ser administrado e invertido por una entidad privada que en principio serán las AFORES, ya que éstas a su vez invertirán en las SIEFORES, se está hablando de recursos que simplemente se depositan en una cuenta bancaria como si fuera cualquier otro particular que acude a una institución de crédito con el objeto de realizar un depósito en una cuenta bancaria.

La innovación que presenta el actual sistema de aportaciones en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es que ahora los recursos se dan ya no al instituto, como órgano descentralizado que es, con facultades expresas para recaudar y administrar las aportaciones de seguridad social, si no que se depositan en cuentas individuales a nombre de cada trabajador.

Las aportaciones se harán a instituciones de carácter privado, en donde el instituto no interviene como anteriormente lo hacia por lo que ahora sólo lo hace con facultades de dictaminador, lo cual si se hubiera reformado y separado de dichas funciones al IMSS, sería una aberración total, pero entendemos que el legislador pudo prever que ante el incumplimiento de dichas cuotas, debía de seguirse aplicando el procedimiento administrativo de ejecución, dado el carácter social y la importancia que para toda la sociedad representa el hecho de que se efectúen los pagos en tiempo y forma, por lo que mantuvo al IMSS sus facultades d dictaminación.

Los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, deberán ser puestos a disposición de las AFORES a más tardar el décimo día hábil siguiente a la fecha de su cobro efectivo. Si no se realiza, se causarán recargos y actualización a cargo del instituto o de la SHCP según corresponda y a favor del trabajador en los términos del Código fiscal de la Federación (Art. 291 de la Ley del seguro Social de 1997).

8.- En virtud de lo anterior, y considerando la casi nula participación del IMSS como organismo descentralizado que es , con carácter de órgano fiscal autónomo, en este nuevo sistema de pensiones, surge la interrogante por conocer si ¿Aún cuando la participación de dicho organismo es casi nula, en el supuesto que pasare algún quebranto financiero o una

crisis económica, cual será el papel que jugará el Gobierno Federal?, ¿Será obligado solidario, con el objeto de responderle a los millones de trabajadores que invirtieron sus recursos?. O ¿solamente se llevará las manos? , ya que en estos momentos el país no aguantaría otro Instituto para la Protección del ahorro bancario, es decir, un Instituto de Protección al Ahorro Pensionario.

Anteriormente, el Gobierno Federal era responsable de supervisar y vigilar dicho sistema de pensiones, ahora solamente se está sujeto a los vaivenes de la oferta y la demanda, sin una protección total de los recursos de los trabajadores, lo cual constituye a mi manera de ver, una bomba de tiempo que en cualquier momento podría estallar.

9.- En razón de lo expuesto, se concluye que los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que se depositan en al cuenta individual abierta en una Institución de Crédito, no son contribuciones sino simplemente depósitos, que en materia mercantil se les denomina depósitos irregulares, puesto que hablamos de bienes fungibles (dinero) que se pueden sustituir por otro de su misma especie y calidad.

Su regulación estará sujeta a diversas leyes de corte financiero y mercantil, Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito, que en su título II, de las operaciones de Crédito, sección I, se refiere al depósito bancario de dinero, y en consecuencia, como cualquier otro depósito bancario se le aplicará además la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la federación el día 18 de julio de 1990, el texto del contrato de apertura de cuenta de ahorros o cualquiera que sea el tipo de cuenta bancaria.



## CONCLUSIONES

I.- El término Contribución implica un significado más amplio y moderno que tributo, ya que ahora se habla de una participación en el desarrollo y progreso de la nación, teniendo por finalidad servir como principal medio de financiamiento del Estado.

Asimismo, entendemos por contribución aquella aportación en dinero o en especie que el Estado exige, con el objeto de cumplir con los gastos públicos que tiene a su cargo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que “los tributos deben atenderse a su verdadera naturaleza jurídica, independientemente de la denominación que le den las partes e incluso las leyes.

II.- Las contribuciones tienen determinadas características, las cuales han sido definidas por la doctrina y que son las siguientes:

- Es una obligación que se basa en un principio de legalidad establecido por la Constitución, que dispone que no existe tributo sin que la ley lo disponga.
- Deben ser proporcionales y equitativos, ya que provienen de la idea de justicia social.
- Su finalidad es la proveer de recursos al Estado para que pueda hacer frente al gasto público y con ello pueda satisfacer las necesidades de la sociedad.

III.- Existen cuatro especies de contribuciones: Impuestos; Derechos, Contribuciones de mejoras y Aportaciones de Seguridad Social.

IV.- En la ley del seguro social de 1943, las aportaciones de seguridad social tenían el carácter de títulos ejecutivos, por lo que para poder hacerlos efectivos, se tenía que promover juicio ejecutivo mercantil. Fue en año de 1944 cuando se reformo dicha ley otorgándoles el carácter de créditos fiscales y al IMSS la calidad de organismo fiscal autónomo. Y no fue sino hasta el año de 1981 con la aprobación y promulgación del Código Fiscal de la Federación, que a las aportaciones de seguridad social se les dio el carácter de contribuciones.

V.- Con el transcurrir de los años se propuso un sistema híbrido, en el que los servicios médicos y las prestaciones sociales las sigue proporcionando el IMSS y los recursos del nuevo sistema de pensiones, serán propiedad de los trabajadores dirigiéndolo a un sistema de capitalización individual.

VI.- En el año de 1997 se reforma la ley del seguro social de 1973, dando lugar a un nuevo sistema de pensiones, el cual viene a revolucionar nuestra concepción de lo que es la seguridad social, causando gran controversia respecto de los recursos de los trabajadores.

VII.- Se estableció un sistema de capitalización individual en el cual todo trabajador es propietario de los recursos, que durante su vida laboral acumule, con el propósito de obtener una pensión decorosa al final de ésta, la que le permita vivir en forma decorosa.

VIII.- Es así como en la ley del seguro social de 1997, se establece el derecho de los trabajadores de abrir una cuenta individual en las AFORES, depositando en ellas las

cuotas obrero-patronales y estatales por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Esta cuenta se integra por las subcuentas: Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, Vivienda, debiendo entregar los recursos al INFONAVIT y aportaciones voluntarias.

IX.- Los depósitos que se realizan en las AFORES, presentan ciertas diferencias respecto a las aportaciones de seguridad social tradicionales, por lo que no es correcto considerarlas como aportaciones de seguridad social y lógicamente ni como contribuciones.

X.- Los depósitos en las AFORES no son contribuciones, en todo caso será un crédito fiscal, puesto que en caso de incumplimiento por los sujetos obligados, se les puede aplicar el procedimiento administrativo de ejecución y así preservar los derechos de los trabajadores.

Pueden suponerseles como simples depósitos que realizan los trabajadores en las cuentas individuales, como en cualquier otra cuenta bancaria que se abre en una institución de crédito.

XI.- Es sumamente importante que el Gobierno Federal otorgue garantías a los trabajadores respecto de sus recursos, ya que de lo contrario esto repercutiría como una enorme carga para la sociedad.

XII.- Si bien es cierto que este nuevo sistema de pensiones, cuya figura principal son las AFORES, se inicio en otros países de América Latina, obteniendo muy buenos resultados.

XIII.- Por último, las circunstancias actuales, no solo en el ámbito nacional si no mundial, se encaminan a olvidar lo que en su momento se propugnaba con tanto ahínco y que era una de las políticas que hasta los países mas desarrollados aplicaron, pretendiendo privatizar los sistemas de pensiones, por lo que los principios que en un primer momento la caracterizaron, ya no existen, siendo necesario reconsiderar dicha postura.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derecho Bancario. Editorial Porrúa, séptima edición, México, D.F., 1998.
- AMAT, ORIOL. El leasing, Modalidades, Funcionamiento y Comparación con otras Opciones. Ediciones Deusto, Madrid, España.
- ARCE GARGOLLO, JAVIER. Contratos Mercantiles Atípicos, Editorial Porrúa, quinta edición, México, D.F. 1998.
- AMEZCUA ÓRNELAS, NORAHENID. "Las Afores Paso a Paso". México, D.F. 1997.
- BEJARANO SANCHEZ, MANUEL. Obligaciones Civiles. Editorial Porrúa, cuarta edición, México 1998.
- BRAVO VALDES, BEATRIZ Y OTRO. Segundo Curso de Derecho Romano, Editorial Porrúa, 12ª edición, México, D.F. 1998.
- BRICEÑO RUIZ, ALBERTO. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, trigésima edición, México, D.F. 1998.
- DE BUEN LOZANO, NESTOR. La Decadencia del Contrato. Editorial Porrúa, segunda edición, México, D.F. 1986.
- DE BUEN LOZANO, NESTOR. Seguridad Social. Editorial Porrúa, primera Edición, México. 1995.
- DE FERRARI, FRANCISCO. Los principios de la Seguridad Social. Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1994.
- DIAZ BRAVO, ARTURO. Contratos Mercantiles. Editorial Harla, 6ª edición, México, D.F. 1998.
- GALINDO GARFIAS, IGNACIO. Teoría General de los Contratos. Editorial Porrúa, México, D.F. 1996.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, cuadragésima novena edición, México, D.F. 1998.

GUTIERREZ SALAZAR, SERGIO ELIAS y RIVES SANCHEZ, ROBERTO. "La Constitución Mexicana del Siglo XX". Editorial Las Líneas del Mar, S.A. de C.V. México, 1994.

HERRERA GUZMAN, ESPERANZA. Constitucionalidad de las Aportaciones de Seguridad Social como Contribuciones en la Ley del Seguro Social. Tesis para obtener el Título de Licenciado en Derecho. Marzo 1998.

LAVALLE COBO, JORGE E Y PINTO, CARLOS A. El Arrendamiento Financiero en el Derecho Mexicano. Una Opción para el Desarrollo. UNAM, México, D.F. 1989.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. Estudio sobre Garantías Individuales. Editorial Porrúa, sexta edición, México, D.F. 1998.

OLVERA DE LUNA, OMAR. Contratos Mercantiles. Editorial Porrúa, México, novena edición, México, D.F. 1999.

PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, BERNARDO. Derecho Notarial. Editorial Porrúa, novena edición, México, D.F. 1999.

RICOY SALDAÑA, AGUSTIN G. El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Estudio jurídico-Fiscal. México 1992.

RODRIGUEZ AZUERO, SERGIO. Contratos Bancarios y su Significado en América Latina. Biblioteca Felaban, segunda edición, Buenos Aires, Argentina, 1979.

ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Compendio de Derecho Civil I, Introducción, Personas y Familia. Editorial Porrúa, vigésima octava edición, México, D.F. 1998.

RUIZ MORENO, ANGEL GUILLERMO. Las Afore, Editorial Porrúa, México, 1997.

RUIZ MORENO, ANGEL GUILLERMO. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Editorial Porrúa, México 1997.

TRUEBA URBINA, ALBERTO. El Nuevo Artículo 123. Editorial Porrúa, México, 1962.

VALLS HERNANDEZ, SERGIO. "Seguridad Social y Derechos" Instituto Mexicano del Seguro Social.

VASQUEZ DEL MERCADO, OSACAR. Contratos Mercantiles. Editorial Porrúa, octava edición, México, D.F. 1998.

-  
La Seguridad Social y el Estado Moderno. IMSS. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

**DICCIONARIOS****OCEANO UNO COLOR**

Diccionario Enciclopédico, España, 1996.

**DICCIONARIO JURIDICO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL**

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1994.

**LEGISLACION****NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL COMENTADA IMSS**

Tomo I, II y III, México, 1998.

**LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.**

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO.**

**LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.**

**LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.**